

Die sozialpolitischen Herausforderungen der Zukunft

Reformbilanz der Regierung Merkel/Gabriel und Ausblick

CHRISTOPH BUTTERWEGGE

Prof. Dr. Christoph Butterwegge ist emeritierter Hochschullehrer für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln

Trotz einzelner sozialer Verbesserungen hat die zweite Große Koalition unter Angela Merkel im Schlüsselbereich der Armutsbekämpfung versagt. Dennoch spielten die sozialen Kardinalprobleme unserer Zeit im Bundestagswahlkampf 2017 nur eine Nebenrolle: Weder die sich vertiefende Kluft zwischen Arm und Reich noch der expandierende Niedriglohnsektor fanden größere öffentliche Aufmerksamkeit. Der Beitrag zieht eine sozialpolitische Reformbilanz der Großen Koalition und zeigt die vordringlichen Maßnahmen in der Sozialpolitik für die nächste Bundesregierung auf.

Angela Merkel machte es sich einfach, als sie das Resultat der Wirtschafts-, Sozial- und Steuerpolitik ihrer dritten Amtszeit als Kanzlerin am 23. November 2016 folgendermaßen beschrieb: „Den Menschen in Deutschland ging es noch nie so gut wie heute.“ Diese oberflächliche, weil undifferenzierte Einschätzung der Lebenslagen von 82,5 Mio. Wohnbürger(inne)n berücksichtigt zwar, dass die Reichen in der vor dem Abschluss stehenden Legislaturperiode reicher, unterschlägt aber, dass die Armen zahlreicher geworden sind.¹

Eine ganz andere Antwort auf die Frage nach dem Erfolg oder Misserfolg der Großen Koalition ergibt sich, wenn man die Schattenseiten der Wohlstandsentwicklung nicht ausblendet: Während die beiden reichsten Geschwister unseres Landes, Susanne Klatten und Stefan Quandt, im Mai 2017 für das Vorjahr eine Rekorddividende in Höhe von 1,074 Mrd. Euro nur aus ihren BMW-Aktien bezogen, befanden sich 600.000 Alleinerziehende mit 1 Mio. Kindern im Hartz-IV-Bezug, 4,1 Mio. Geringverdienerinnen und Geringverdiener unter der Armut(srisiko)grenze, 526.000 Rentnerinnen und Rentner in der staatlichen Grundsicherung und 6,85

Mio. Menschen in der Schuldenfalle. Alle diese Zahlen sind deutlich höher als vier Jahre zuvor, was den eingangs zitierten Satz der Kanzlerin als soziale Wohlfühlpropaganda und politische Beruhigungspille entlarvt.

Noch nie stand das Normalarbeitsverhältnis unter so massivem Druck, litten mehr Beschäftigte unter der Befristung ihres Arbeitsverhältnisses, seiner untertariflichen Bezahlung und/oder mangelnden Aufstiegschancen und fehlenden Möglichkeiten zur Planung ihres (Familien-)Lebens. Für die Normal- bzw. Geringverdiener/innen, Studierenden, Transferleistungsbezieher/innen und Rentner in einer deutschen Groß- oder Universitätsstadt war es noch nie so schwierig, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Noch nie waren so viele junge Leute gezwungen, neben dem

¹ Dass dies nicht zufällig erfolgte, sondern Folge einer Regierungspolitik nach dem Matthäus-Prinzip („Wer hat, dem wird gegeben ...“) war, wird vom Autor an anderer Stelle nachzuweisen versucht. Vgl. Christoph Butterwegge, Reichtumsförderung statt Armutsbekämpfung. Eine sozial- und steuerpolitische Halbzeitbilanz der Großen Koalition, Wiesbaden 2016

Studium zu arbeiten, um es finanzieren zu können. Und nie zuvor ist das Rentenniveau trotz eines anhaltenden Wirtschaftswachstums so stark gesunken wie in den vergangenen Jahren.

Gerade in jüngster Zeit kennzeichnet die Sozialstruktur der Bundesrepublik eine massive Tendenz zur Polarisierung, die mittlerweile auch im internationalen Vergleich extrem stark ausgeprägt ist. „In Deutschland sind Reichtum und Wohlstand nicht nur auf eine kleinere Bevölkerungsgruppe begrenzt als in anderen Ländern, sondern diese kleine Gruppe der Reichen hält auch einen deutlich größeren Anteil des Gesamtvermögens im Land.“² Selbst ein Länderbericht der EU-Kommission attestierte den von Angela Merkel geführten Bundesregierungen, die soziale Spaltung vorangetrieben zu haben: „Im Zeitraum 2008-2014 hat die deutsche Politik in hohem Maße zur Vergrößerung der Armut beigetragen, was auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass die bedarfsabhängigen Leistungen real und im Verhältnis zur Einkommensentwicklung gesunken sind.“³

In der Bundesrepublik galt jahrzehntelang das Aufstiegsversprechen, dem sich auch ein Großteil ihres großen wirtschaftlichen Erfolgs verdankte: „Wer sich anstrengt, fleißig ist und etwas leistet,

Die Sozialstruktur der Bundesrepublik kennzeichnet eine massive Tendenz zur Polarisierung, die auch im internationalen Vergleich extrem stark ausgeprägt ist.

wird mit lebenslangem Wohlstand belohnt.“ Aufgrund der globalen Finanzkrise 2008/09 ist es der Angst vieler Mittelschichtangehöriger gewichen, trotz guter beruflicher Qualifikation und harter Arbeit sozial abzustiegen. Da die soziale Aufstiegsmobilität spürbar nachgelassen hat,⁴ saugen rechtspopulistische Parteien wie die Alternative für Deutschland (AfD) und Gruppierungen wie die „Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ (Pegida) Honig aus der zunehmenden Verteilungsschieflage, die ihre demagogische Propaganda als Ergebnis der Machenschaften einer korrupten Elite

und einer Welle der Zuwanderung in die deutschen Sozialsysteme („Flüchtlingskrise“) deutet. Arbeitsmigranten, Geflüchtete und Muslime werden hierdurch zu Sündenböcken für die Zunahme der sozialen Ungleichheit.

Angesichts dieser Problemlage bestünde eine vordringliche Aufgabe jeder Bundesregierung darin, durch entschlossene Gegenmaßnahmen im Bereich der Wirtschafts-, Sozial- und Steuerpolitik für eine Trendumkehr im Sinne einer Nivellierung der Einkommens- und Vermögensverteilung zu sorgen und rechten Stammtischen die Munition für eine gezielte Stimmungsmache gegen ethnische Minderheiten zu nehmen. Hier soll untersucht werden, ob CDU/CSU und SPD ihrer sozialpolitischen Verantwortung in der Großen Koalition gerecht geworden sind, vor welchen Herausforderungen die nächste Bundesregierung auf diesem Politikfeld steht und ob die etablierten Parteien über für ihre Bewältigung geeignete Konzepte verfügen.

Mindestlohn, Rentenpakete und Mietpreisbremse

Durch die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 hat die zweite Große Koalition unter Bundeskanzlerin Angela Merkel arbeitsmarktpolitisches Neuland betreten. Gemindert wurde der sonst zweifellos historisch zu nennende Fortschritt einerseits durch zahlreiche Ausnahme- und Sonderregelungen, die gerade besonders vulnerable Personengruppen wie Langzeitarbeitslose, Jugendliche ohne Berufsabschluss,

Kurzzeitpraktikant(inn)en, Zeitungszusteller/innen und Gefängnisinsassen zeitweilig oder ganz vom Mindestlohn ausgeschlossen, sowie andererseits durch die Tatsache, dass der deutsche Mindestlohn mit 8,50 Euro (ab 1. Januar 2017: 8,84 Euro) brutto pro Stunde der niedrigste in ganz Westeuropa war und ist. Aus diesem Grund konnte die massenhafte Erwerbsarmut durch ihn zwar vermindert, aber nicht verhindert werden, dass der jetzt nach unten abgedichtete Niedriglohnsektor weiter expandierte.⁵

Hieraus resultiert ein weiteres Problem, das besonders viele Arbeitnehmer/innen und Soloselbstständige umtreibt:

die zunehmende Altersarmut.⁶ Während die schwarz-gelbe Vorgängerregierung unter Bundeskanzlerin Angela Merkel überhaupt nichts dagegen unternommen hatte, sorgte die anschließende Große Koalition erstmals seit 1972 wieder für Leistungssteigerungen in der Rentenpolitik, ohne der „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates dadurch gestoppt oder rückgängig gemacht worden wäre: Ein „großes Rentenpaket“ stand am Anfang, ein „kleines“ am Ende der 18. Legislaturperiode.

Schon in den Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD spielte die Rentenpolitik neben dem Mindestlohn, der Energiewende, der Pkw-Maut für Ausländer und der doppelten Staatsbürgerschaft für in Deutschland lebende Migrant(inn)en eine Schlüsselrolle.⁷ Die CSU konnte ihr Projekt einer verbesserten „Mütterrente“ für Frauen durchsetzen, die vor dem 1. Januar 1992 Kinder geboren haben und vorher dafür nur je einen Entgeltpunkt (statt drei Entgeltpunkte für ab diesem Stichtag geborene Kinder) angerechnet erhielten. Ab 1. Juli 2014 wird ein zweiter Entgeltpunkt angerechnet, wovon hauptsächlich ältere Frauen – größtenteils Unionswählerinnen – profitieren.

Der nicht gerade üppige Rentenschlag von etwa 30 Euro im Monat kommt auch zahlreichen Frauen zugute, die weder arm sind noch ihn benötigen, um im Alter gut leben zu können. Die

2 Marcel Fratzscher, Verteilungskampf. Warum Deutschland immer ungleicher wird, München 2016, S. 47

3 Europäische Kommission, Länderbericht Deutschland 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, Brüssel, 22.2.2017 – Staff Working Document (2017) 71 final, S. 7

4 Vgl. dazu: Oliver Nachtwey, Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne, 3. Aufl. Berlin 2016. Es handelt sich allerdings weder um einen „Fahrstuhleffekt“ (Ulrich Beck) noch um einen „Rolltreppeffekt“ (Oliver Nachtwey), sondern eher um einen Paternostereffekt: Während die einen nach oben fahren, fahren andere nach unten, weil Armuts- und Reichtumsentwicklung strukturell miteinander verbunden sind.

5 Vgl. hierzu: Christoph Butterwege, Reichtumsförderung statt Armutsbekämpfung, a.a.O., S. 19 ff.

6 Vgl. dazu: ders./Gerd Bosbach/Matthias W. Birkwald (Hg.), Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung, Frankfurt am Main/New York 2012; Klaus Wicher (Hg.), Altersarmut: Schicksal ohne Ausweg? – Was auf uns zukommt, wenn nichts geändert wird, Hamburg 2017

7 Vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlicher: Christoph Butterwege, Reichtumsförderung statt Armutsbekämpfung, a.a.O., S. 11 ff.

gerade unter älteren Frauen verbreitete Armut kann eine Sozialpolitik nach dem Gießkannenprinzip aber nicht beseitigen, zumal Grundsicherungsbezieherinnen überhaupt nicht in den Genuss des zweiten Entgeltpunktes bzw. des entsprechenden Zuschlags auf ihre Altersrente gelangen, weil er auf die Transferleistung angerechnet wird. Unter dem Gesichtspunkt der Armutsbekämpfung ist die Mütterrente daher wenig zielführend.

Vergleichbares gilt für die auf Drängen der SPD beschlossene „Rente mit 63“, wie sie fälschlicherweise genannt wird. Besonders langjährig Versicherte (mindestens 45 Beitragsjahre, zu denen neben Kinderberücksichtigungs- und Pflegezeiten auch bestimmte Zeiten der Arbeitslosigkeit zählen) konnten ab 1. Juli 2014 schon nach Vollendung des 63. Lebensjahres abschlagsfrei in Rente gehen. Dies galt jedoch nur für Angehörige der Geburtsjahrgänge 1951 und 1952. Für die Folgejahrgänge erhöht sich das Zugangsalter, mit dem der abschlagsfreie Rentenzugang möglich ist, parallel zur Anhebung des allgemeinen gesetzlichen Renteneintrittsalters um jeweils zwei Monate pro Lebensjahr, bis der besonders geburtenstarke Jahrgang 1964 erst mit dem vollendeten 65. Lebensjahr abschlagsfrei Altersrente beziehen kann. Es handelt sich im Grunde um ein Danaergeschenk, denn ab 2029 gilt als ein Privileg für Rentenanwärter mit sehr langer Versicherungsbiografie, was bisher für alle Versicherten möglich war: mit 65 eine Altersrente ohne Abschläge zu beziehen.

Während die Mütterrente und die Rente ab 63 mit hohen Kosten für Beitrags- und später auch für Steuerzahler sowie mit sinkenden Rentensteigerungen verbunden sind, halten sich die Leistungsverbesserungen für Hilfebedürftige sehr in Grenzen. Nur zwei Maßnahmen des Großen Rentenpaketes fanden beinahe uneingeschränkt Zustimmung: „Die Erhöhung des Rehabudgets und die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente sind für Erwerbstätige mit Rehabilitationsbedarf und für Menschen, die dauerhaft nicht oder nicht mehr vollschichtig arbeiten können, ein echter Gewinn.“⁸

Ihr zweites Rentenpaket schnürte die Große Koalition erst im Frühjahr 2017. Außer einer weiteren Verlängerung der Zurechnungszeit (von ursprünglich 60 über 62 auf 65 Jahre) für Erwerbsgeminderte, die schrittweise erfolgt und bloß den Neuzugängen zugutekommt,

wurde nichts Substanzielles beschlossen, weil CDU, CSU und SPD keine Einigung über wirkungsvollere Maßnahmen zur Linderung der Not von Menschen erzielten, die mit ihrer Rente kaum über die Runden kommen. Der zunehmenden Altersarmut traten sie nicht einmal durch den im Koalitionsvertrag angekündigten kärglichen Rentenzuschuss für jahrzehntelang versicherte Geringverdiener/innen mit dem wohlklingenden Namen „Solidarische Lebensleistungsrente“ entgegen.

Zum ersten Mal wurde die Grundzulage der Riester-Förderung erhöht und damit ebenso wie durch Schaffung einer Freibetragsregelung für kapitalmarktabhängige Rentenansprüche in der staatlichen Grundsicherung die (Teil-)Privatisierung der Altersvorsorge vorangetrieben. Dies gilt auch für die „Zielrente“ des „Sozialpartnerschaftsmodells“ der betrieblichen Altersvorsorge, weil damit eine weitere Schwächung der gesetzlichen Rentenversicherung durch Ausweitung der sog. Entgeltumwandlung verbunden ist. Tarifgebundene Unternehmen werden aus der Arbeitgeberhaftung für die betriebliche Altersvorsorge und die Garantiepflicht einer Mindestleistung entlassen. Zwar ist der Arbeitgeber fortan gehalten, für in seinem Unternehmen beschäftigte Arbeitnehmer/innen einen „Sicherungsbeitrag“ in Höhe von mindestens 15 Prozent des bei Entgeltumwandlung sozialabgabenfreien Lohn- bzw. Gehaltsanteils an die Versorgungseinrichtung zu zahlen. Durch die entfallenden Arbeitgeberbeiträge und die reine Beitragszusage wird er gegenüber der früher üblichen Leistungszusage aber deutlich entlastet.

Die von Angela Merkel schon kurz nach ihrem Amtsantritt als Bundeskanzlerin versprochene, nunmehr in fünf Tripelschritten erfolgende und erst am 1. Juli 2025 abgeschlossene Angleichung der Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland trägt zwar der Vereinigung von BRD und DDR endlich Rechnung, der parallel dazu stattfindende Wegfall der als „Hochwertung“ bezeichneten Umrechnung ostdeutscher Löhne benachteiligt aber gerade jene Arbeitnehmer/innen im „Beitrittsgebiet“, die bis heute Opfer des dort nach der „Wende“ eingeleiteten Lohndumpings sind. „Künftige Rentergenerationen in Ostdeutschland werden also noch stärker von Altersarmut bedroht sein als bisher, falls sich die Einkommensunterschiede zwischen Ost und West nicht bald verringern.“⁹

Zwar haben CDU, CSU und SPD zwei Rentenpakete verabschiedet, die beiden Hauptziele der Lebensstandardsicherung und der wirksamen Armutsbekämpfung wurden aber gleichermaßen verfehlt. Auch die von ihnen schon im Bundestagswahlkampf 2013 angekündigte Mietpreisbremse hinterlässt allerhöchstens Schleifspuren auf den lokalen Wohnungsmärkten. Nachdem Justizminister Heiko Maas seinen Referentenentwurf für das *Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung* im März 2014 vorgelegt und den anderen Ressorts zugeleitet hatte, lag das Projekt fast ein Jahr lang auf Eis, weil Lobbyisten der Immobilienbranche massiv Einfluss nahmen und sich die Unionsfraktion als deren politisches Sprachrohr betätigte. Erst im Februar 2015 verständigten sich die Regierungsparteien im Koalitionsausschuss auf eine zügige Umsetzung des innerhalb der Unionsfraktion höchst umstrittenen Gesetzentwurfs.

Das am 1. Juni 2015 in Kraft getretene Gesetz ermöglicht es den Bundesländern, die folgende Regelung in Gebieten mit von ihnen als „angespannt“ klassifizierten Wohnungsmärkten fünf Jahre lang anzuwenden: Wohnungseigentümer dürfen bei einer Wiedervermietung nicht mehr als 10 Prozent der ortsüblichen Vergleichsmiete nehmen. Die zahlreichen Ausnahmen (bei Neubauten, möblierten Wohnungen und umfassenden Modernisierungen) sowie die fehlenden Offenlegungspflichten, Kontrollmöglichkeiten und Sanktionen bei Verstößen machen die Mietpreisbremse jedoch zu einem weitgehend wirkungslosen Instrument der Kostendämpfung. Andrej Holms Vermutung, dass es sich bei der Mietpreisbremse von CDU/CSU und SPD nur um ein politisches Feigenblatt handeln werde, bewahrheitete sich, denn die Wohnungsnot der Haushalte mit niedrigen Einkommen wurde dadurch kaum gemildert.¹⁰

8 Martin Staiger, Schröder, Riester, Müntefering: Die Demontage der Rente, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2014, S. 109

9 Holger Balodis/Dagmar Hühne, Die große Rentenlüge. Warum eine gute und bezahlbare Alterssicherung für alle möglich ist, Frankfurt am Main 2017, S. 104

10 Vgl. Andrej Holm, Feigenblatt Mietpreisbremse, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2014, S. 21

Fazit und Ausblick

Trotz einzelner sozialer Verbesserungen, die es manchen Niedrigstlöhner(inne)n und Kleinstrentner(inne)n erleichtern, über die Runden zu kommen, hat die zweite Große Koalition unter Angela Merkel im Schlüsselbereich der Armutsbekämpfung versagt. Angesichts der Negativbilanz ihrer Regierungspolitik auf diesem Gebiet wundert es wenig, dass sie das am 10. Dezember 2008 von der Generalversammlung beschlossene Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt, anders als etwa die politischen Repräsentanten solcher EU-Staaten wie Frankreich, Italien und Spanien, bisher nicht ratifiziert hat. Darin wird Einzelpersonen nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges die Möglichkeit zur Beschwerde gegen

Weder die sich vertiefende Kluft zwischen Arm und Reich noch der expandierende Niedriglohnsektor fanden im Wahlkampf größere öffentliche Aufmerksamkeit.

eine Verletzung der sozialen Menschenrechte (Recht auf Arbeit, Recht auf soziale Sicherheit, Recht auf angemessene Ernährung, Recht auf Gesundheitsversorgung, Recht auf Wohnung und Recht auf Bildung) bei den Vereinten Nationen eingeräumt.

Dennoch spielten die sozialen Kardinalprobleme unserer Zeit im Bundestagswahlkampf 2017 nur eine Nebenrolle: Weder die sich vertiefende Kluft zwischen Arm und Reich noch der expandierende Niedriglohnsektor als Hauptfallstor für Erwerbs-, Familien- und Kinderarmut sowie spätere Altersarmut oder die zunehmende Wohnungs- und Obdachlosigkeit fanden größere öffentliche Aufmerksamkeit, obwohl die Gewerkschaften in einer breit angelegten Kampagne die Stärkung der gesetzlichen Rente gefordert hatten. Auch die Vorschläge der etablierten Parteien zur Sozial-, Beschäftigungs- und Rentenpolitik weckten kaum Hoffnungen auf eine grundlegende Kurskorrektur der Regierungspraxis nach dem 24. September. Vielmehr schien es, als hätten sich vor allem die Grundsatzpositionen der bis-

herigen Koalitionspartner immer stärker angenähert, ohne dass neue Forderungen entwickelt und durchgesetzt würden. Stefan Sell sprach beispielsweise von einer „arbeitsmarktpolitischen Müdigkeit“, die sich in den Wahlprogrammen der Parteien manifestiert habe.¹¹

Mit dem um die Jahrtausendwende von der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM) propagierten Slogan „Sozial ist, was Arbeit schafft“ feierte gar eine Parole fröhliche Urständ, deren Entstehungsgeschichte hier kurz skizziert werden soll, um den fragwürdigen Hintergrund zu beleuchten: Alfred Hugenberg, Medienzar und Anführer der Deutschnationalen, behauptete in einer Rundfunkansprache zur Reichstagswahl am 28. Juli 1932, Sozialismus sei gleichbedeutend mit Erwerbslosigkeit.

Dagegen habe ein „gesunder Staat“ auch „eine gesunde Wirtschaft“, woraus Hugenberg schloss: „Derjenige ist wirklich und wahrhaft sozial, der Arbeit schafft.“¹² Vor der letzten Reichstagswahl am 5. März 1933 verkündete die mit dem Stahlhelmbund zur „Kampffront Schwarz-Weiß-Rot“ vereinte DNVP aus dem Munde ihres Vorsitzenden,

den Hitler zu seinem Wirtschaftsminister ernannt hatte, in Zeitungsanzeigen: „Sozial ist, wer Arbeit schafft!“ Nur leicht zu der Aussage „Sozial ist, was Arbeit schafft“ abgewandelt, haben CDU und CSU diesen Satz fast 85 Jahre später in ihr gemeinsames Regierungsprogramm für die nächste Wahlperiode hineingeschrieben.¹³ Dabei handelt es sich im Grunde um eine reine Sklavenhalterideologie, die Arbeit aus ihren sozialen Bezügen herauslöst und hypostasiert. Überhaupt nicht mehr gestellt wird die Frage nach dem Sinngehalt von Lohnarbeit, den Arbeitsbedingungen und der Entlohnung, vom Anspruch der Stellenbewerber auf Berufs- und Qualifikationsschutz ganz zu schweigen.

Selbst wenn CDU und CSU „bis spätestens 2025“ für Vollbeschäftigung, d.h. eine Quote der offiziell registrierten Arbeitslosigkeit unter 3 Prozent sorgen würden, wie sie es in ihrem Regierungsprogramm für die nächste Legislaturperiode versprochen,¹⁴ wäre damit keineswegs soziale Gerechtigkeit erreicht. Erschreckend ist nämlich gerade, dass die Armut in Deutschland kontinuierlich

wächst, obwohl die Arbeitslosigkeit seit Jahren abnimmt. Hieraus folgt, dass es sich bei Ersterer wie bei Letzterer nicht bloß um ein konjunkturelles Phänomen, sondern um ein strukturelles Problem des Finanzmarktkapitalismus der Gegenwart handelt.

Dass die Umfragewerte der SPD nach der Nominierung ihres neuen Parteivorsitzenden und Kanzlerkandidaten Martin Schulz im Januar 2017 regelrecht gen Himmel schossen, bewies eindrucksvoll, dass Millionen Menschen sein Leitmotiv der sozialen Gerechtigkeit teilen und zumindest vorübergehend Hoffnung auf einen Regierungs- und Politikwechsel schöpften, die jedoch im Verlauf des Bundestagswahlkampfes bitter enttäuscht wurde.

Wie die meisten Reden von Martin Schulz richtete sich das am 25. Juni vom Dortmunder SPD-Parteitag unter dem Titel „Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit“ verabschiedete Regierungsprogramm 2017 bis 2021 an „hart arbeitende Menschen“, die am ehesten in einer gesellschaftlichen Mittelposition zwischen Oben und Unten zu verorten sind. Dort werden – so glaubt die Parteispitze – in Deutschland die Wahlen entschieden. Dass die SPD nach wie vor der neoliberalen Standortlogik verpflichtet ist, zeigte folgender Satz aus der Präambel des Programmentwurfs: „Wenn wir für mehr Gerechtigkeit und Sicherheit sorgen, dann zahlt sich das für den Wirtschaftsstandort Deutschland aus.“¹⁵

Wer die soziale Gerechtigkeit zur obersten Richtschnur seiner Politik er-

11 Siehe Stefan Sell, Arbeitsmarktpolitik in den Wahlprogrammen der Parteien. Eine Bestandsaufnahme vor der Bundestagswahl 2017, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament* 26/2017, S. 23 f.

12 Alfred Hugenberg, Rundfunkansprache zur Reichstagswahl am 31. Juli 1932, gehalten am 28. Juli 1932; <https://www.dhm.de/lemo/jahreschronik/chronik-1932.html> (7.7.2017)

13 CDU/CSU (Hg.), Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017-2021, o.O.u.J., S. 10 (<https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1,7.7.2017>)

14 Vgl. ebd.

15 Vorstand der SPD (Hg.), Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit: Zukunft sichern, Europa stärken. Das Regierungsprogramm 2017 bis 2021, o.O.u.J., S. 3 (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf,7.7.2017)

klärt und sich nicht auf exklusive Solidarität beschränkt, muss sich zuerst um jene „gesellschaftlichen Randgruppen“ kümmern, die noch stärker als Mittelschichtangehörige unter der wachsenden sozialen Ungerechtigkeit leiden. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang beispielsweise Wohnungs- und Obdachlose, total verelendete Drogenabhängige und illegalisierte Migrant(inn)en.

Nötig ist weiterhin die Zurückdrängung des Niedriglohnsektors durch eine Reregulierung des Arbeitsmarktes, wozu neben der von Martin Schulz nach seiner Nominierung als SPD-Vorsitzender und Kanzlerkandidat seiner Partei angeregten Abschaffung der sachgrundlosen Befristung von Beschäftigungsverhältnissen ein auf mehr als 10 Euro brutto pro Stunde erhöhter Mindestlohn ohne Ausnahmen, eine Überführung der Mini- und Midijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse sowie ein Verbot oder eine starke Beschränkung der Leiharbeit gehören.

Hartz IV, d.h. jenes Gesetzespaket, das den institutionellen Kern der Agenda 2010 bildet,¹⁶ wurde von Martin Schulz zunächst bloß im Hinblick auf das Schonvermögen (Forderung nach Verdoppelung des allgemeinen Freibetrages von 150 auf 300 Euro pro Lebensjahr) angetastet, aber keiner Generalrevision unterzogen. Vordringlich wären eine spürbare Erhöhung der Regelbedarfe, die schon 2005 nicht auskömmlich waren und seither nicht in dem Maße angehoben worden sind, wie die Lebenshaltungskosten stiegen, und die Wiederherstellung des Berufs- und Qualifikationsschutzes, damit Hartz-IV-Betroffene nicht unabhängig von ihrer Ausbildung jeden Job annehmen müssen, was sie meist als demütigend empfinden.

Älteren Erwerbslosen im Falle einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung, Qualifizierung oder Umschulung ergänzend zu dem auf höchstens zwei Jahre begrenzten Arbeitslosengeld I ebenfalls bis zu 24 Monate lang ein „Arbeitslosengeld Q“ zu zahlen, wie Martin Schulz und Andrea Nahles vorschlugen, würde nichts an dem Problem ändern, dass immer weniger der sich arbeitslos Meldenden überhaupt Arbeitslosengeld I erhalten, weil sie wegen einer zu kurzen Versicherungszeit keinen Anspruch darauf erworben haben. So sinnvoll die Wiedereinführung eines Rechtsanspruchs auf Weiterbildungsangebote und Qualifizie-

rungsmaßnahmen wäre, so fragwürdig ist die Kopplung eines längeren beitragsfinanzierten Transferleistungsbezugs an die dem Tauschprinzip nachempfundene Aktivierungsphilosophie des „Förderns und Forderns“, weil damit Druck auf die Betroffenen, denen man Passivität und Desinteresse unterstellt, ausgeübt werden soll.

Die von der SPD und ihrem Kanzlerkandidaten Martin Schulz verlangte „Stabilisierung des Rentenniveaus“ greift als Zielmarke ebenfalls zu kurz, weil dieses schon heute viele hunderttausend Arbeitnehmer/innen im Ruhestand kaum mehr vor Armut schützt. Dass die Union den Wahlkampf ohne rentenpolitisches Konzept bestreitet, weil sie glaubt, dass auf diesem Politikfeld bis zum Jahr 2030 von der Bundesregierung gar keine weiteren Maßnahmen mehr ergriffen werden müssen, sondern eine noch einzusetzende Kommission sich Gedanken über die Zeit danach machen kann, zeigt ihre fortdauernde Ignoranz gegenüber dem Problem der zunehmenden Altersarmut. In dem „Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben“ überschriebenen CDU/CSU-Regierungsprogramm ist zwar von dem Bemühen die Rede, „weiterhin Altersarmut zu vermeiden“, nicht aber von deren Bekämpfung, Verringerung und Beseitigung.¹⁷

Um so weit reichende Ziele zu erreichen, wären die Streichung aller Kürzungsfaktoren aus der Rentenanpassungsformel, die Beibehaltung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren und die Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen nötig. Auch müsste die Bundesagentur für Arbeit für Hartz-IV-Bezieher/innen wieder Rentenversicherungsbeiträge abführen. Durch die Einbeziehung von Selbstständigen, Freiberufler(inne)n, Beamt(inn)en, Abgeordneten und Minister(inne)n sowie die Einführung der Beitragspflicht für Kapitaleinkünfte, Mieteinnahmen und Pachterlöse könnte die Renten- zur Erwerbstätigen- bzw. zu einer solidarischen Bürgerversicherung erweitert und auf ein solides finanzielles Fundament gestellt werden.

Die zweimalige Verlängerung der Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente reicht schon deshalb nicht aus, um die Betroffenen vor Armut zu schützen, weil sie nur für Neuzugänge und vollständig erst ab 2024 gilt. Um den Schutz bei Erwerbsminderung

umfassend zu verbessern, müssten die Rentenabschläge vollständig gestrichen werden. Schließlich ist es für die Betroffenen keine freie Entscheidung, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen.

Mit der Union, die auch in der zweiten Großen Koalition unter Angela Merkel den Ton angab, ist eine Politik der wirklichen Armutsbekämpfung und -prävention genauso wenig realisierbar wie mit der FDP, die namhafte SPD-Politiker als Wunschpartner für die nächste Legislaturperiode wiederentdeckt hatten. Nur ein politischer Richtungs- und Regierungswechsel kann dafür sorgen, dass Armutsbekämpfung und -prävention den ihnen gebührenden Stellenwert erhalten.

Was zu tun ist

Um die sozialen Probleme der Bundesrepublik zu lösen, bedarf es baldmöglichst einer sozial-, beschäftigungs-, bildungs- und wohnungsbaupolitischen Großoffensive, die sich auf die Hauptbetroffenengruppen (Wohnungs-, Obdach- und Langzeiterwerbslose, Alleinerziehende und ihre Kinder, Familien mit Migrationshintergrund, besonders die Geflüchteten, Menschen mit Behinderungen sowie Senioren, vor allem Frauen) konzentriert und auf der Zielprojektion einer inklusiven Gesellschaft basiert.

Obdachlose sind die „marktfürtesten“ Gesellschaftsmitglieder, denen nur geringe Ressourcen und kaum Unterstützungsmaßnahmen wie Notunterkünfte, Nachtasyle und Kältebusse zur Verfügung stehen. Der soziale Wohnungsbau leidet unter einer politisch herbeigeführten Schwindsucht: Gegenwärtig fallen jährlich mindestens vier Mal so viele Wohnungen aus der Belegungsbindung heraus, wie neu hinzukommen. Um die Jahrtausendwende haben viele Großstädte ihren kommunalen Wohnungsbestand, dem neoliberalen Zeitgeist gehorchend, zu Spottpreisen an private Investoren verkauft, die damit hohe Profite machen, und sich auf diese Weise selbst der Möglichkeit beraubt, eine zielgerichtete Stadtentwicklungspolitik zu machen und die Wohnungsversorgung finanzschwacher

¹⁶ Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik?, 2. Aufl. Weinheim/Basel 2015

¹⁷ Siehe CDU/CSU (Hg.), Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben, a.a.O., S. 43

Bevölkerungsgruppen zu sichern. Ohne eine grundlegende Wende in der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik wird die Obdachlosigkeit in Deutschland weiter zunehmen. Nötig wären eine Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus und eine Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit, damit öffentliche und genossenschaftliche Investoren die Mieten bezahlbar halten.

Der Bund muss etwaige Haushaltsüberschüsse für die Reparatur und den Ausbau der sozialen Infrastruktur verwenden.

Nur durch einen gesetzlichen Mindestlohn in existenzsichernder Höhe lässt sich das gegenwärtige Haupteinfallstor für Erwerbs- und spätere Altersarmut schließen. Geringverdiener/innen mit Kindern, die in einer Großstadt mit den heute üblichen hohen Mieten wohnen, haben praktisch keine Chance, der Hartz-IV-Abhängigkeit durch Anhebung ihres Lohns auf die gesetzlich vorgeschriebene Mindesthöhe von 8,84 Euro zu entkommen. Sie müssen nach wie vor den entwürdigenden Gang zum Jobcenter antreten und „aufstockend“ die Grundsicherung für Arbeitsuchende in Anspruch nehmen und. Sowohl rigide Zumutbarkeitsregeln wie auch drakonische Sanktionen, die den Niedriglohnsektor boomen lassen, bestehen fort.

Noch immer fehlt zahlreichen Eltern besonders in Westdeutschland eine Versorgung mit öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen. Ganztags- als Regelschulen, die möglichst beitragsfrei nach Vollendung des 1. Lebensjahres zur Verfügung gestellte Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze ergänzen sollten, hätten einen Doppelleffekt: Einerseits würden von Armut betroffene oder bedrohte Kinder umfassender betreut und systematischer gefördert, andererseits könnten ihre Eltern leichter als sonst einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen, was sie finanzielle Probleme eher meistern ließe. Vornehmlich alleinerziehende Mütter – und im seltenen Ausnahmefall: Väter – würden befähigt, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, ohne hier wie dort Abstriche machen zu müssen.

So wichtig mehr öffentliche Ganztagsbetreuung für Kinder aller Jahrgangsstufen ist, so wenig reicht sie aus, um Bildung stärker von der sozialen Herkunft zu entkoppeln. Gleichwohl stößt die öffentliche Reformdebatte selten bis zum eigentlichen Problem, der hierarchischen Gliederung des Schulwesens in Deutschland, vor. Wer von der Gesamt- bzw. Gemeinschaftsschule für Kinder

aller Bevölkerungsschichten aber nicht sprechen will, sollte auch von der Ganztagschule schweigen. Letztere war stets ein Ziel reformpädagogischer Bemühungen, degeneriert aber zur bloßen Verwahranstalt, wenn sie nicht in ein bildungspolitisches Alternativkonzept integriert wird. Nötig wäre eine umfassende Strukturreform, die der sozialen Selektion durch das mehrgliedrige deutsche Schulsystem ein Ende bereiten müsste. In „einer Schule für alle“ nach skandinavischem Vorbild wäre kein Platz für die frühzeitige Aussonderung „dummer“ Kinder, die arm sind bzw. aus sog. Problemfamilien stammen. Mit einer inklusiven Pädagogik, die keine „Sonderbehandlung“ für bestimmte Gruppen mehr kennt, könnte man sozialer Desintegration und damit dem Zerfall der Gesellschaft insgesamt entgegenwirken.

Umwidmung des Solidaritätszuschlags zur Bekämpfung der Kinderarmut

In dem am 13. Dezember 2013 von CDU, CSU und SPD geschlossenen Koalitionsvertrag „Deutschlands Zukunft gestalten“ kam das Wort „Kinderarmut“ nicht vor. Diese war denn auch am Ende der Legislaturperiode noch immer ähnlich hoch wie zu ihrem Beginn. 2,7 Mio. Kinder und Jugendliche, das sind 20,3 Prozent aller Unter-18-Jährigen, lebten unterhalb der EU-offiziellen Armut(sgefährdungs)grenze. Etwas mehr als 2 Mio. Angehörige dieser Altersgruppe wachsen sogar in meist als „Hartz-IV-Familien“ bezeichneten SGB-II-Bedarfsgemeinschaften auf.

Deshalb muss der Bund etwaige Haushaltsüberschüsse für die Reparatur und den Ausbau der sozialen Infrastruktur (öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen, Bildungssystem, Gesundheitswesen usw.) verwenden. Deutschland

braucht nicht „die größte Steuersenkung aller Zeiten“ (Ankündigung des bayerischen Ministerpräsidenten und CSU-Vorsitzenden Horst Seehofer vor der Bundestagswahl), sondern das größte Investitionsprogramm aller Zeiten, wenn die marode Infrastruktur den Herausforderungen der Zukunft standhalten soll. Was nützen den Bürger(inne)n ein paar Euro im Monat zusätzlich, wenn dafür Jugendzentren, Frauenhäuser und Theater, die sie nötig brauchen, nicht mehr finanzierbar sind? Statt ihnen monatliche Kleckerbeträge zu versprechen, wie sie Steuerentlastungen für Normalverdiener/innen letzten Endes fast durchgängig bedeuten – Geringverdiener, die keine Einkommensteuer entrichten müssen, haben sogar überhaupt nichts davon –, sollten sich Politiker und Parteien für mehr öffentliche Investitionen starkmachen.

Falsch wäre die Abschaffung des Solidaritätszuschlags, mit der angeblich „besonders Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen“ entlastet werden sollen. Geringverdiener/innen hätten nämlich gar nichts und Normalverdiener/innen wenig vom Wegfall des „Soli“, weil dieser bei einem Single erst oberhalb eines Monatsverdienstes von 1.500 Euro und bei einem Ehepaar mit zwei Kindern erst bei einem Monatseinkommen von über 4.000 Euro anfällt.

Umgekehrt würden Hochvermögende und große Konzerne zwei- bzw. dreistellige Millionenbeträge pro Jahr sparen, weil der jährlich über 15 Mrd. Euro für den Bund erbringende Solidaritätszuschlag nicht bloß als Ergänzungsabgabe auf die Einkommensteuer, sondern auch auf die Kapitalertrag- und die Körperschaftsteuer, also die der Einkommensteuer für natürliche Personen entsprechende Steuerart für Kapitalgesellschaften, erhoben wird. Die von allen etablierten Parteien (mit Ausnahme von Bündnis 90/Die Grünen und der LINKEN) geplante Abschaffung des Solidaritätszuschlags wäre für Normal- und Geringverdiener/innen also ein Danaergeschenk.

Selbst wenn die Vereinigung von BRD und DDR die Erhebung des Solidaritätszuschlags verfassungsrechtlich irgendwann nicht mehr rechtfertigt, wie etwa die SPD meint, bleibt die Forderung des Grundgesetzes nach Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse unerfüllt. Dies gilt etwa für über zwei Millionen Kinder und Jugendliche, die in gemeinhin „Hartz-IV-Familien“ genannten SGB-II-

Bedarfsgemeinschaften aufwachsen und sich in bestimmten Regionen (Berlin, Ruhrgebiet sowie Bremen/Bremerhaven) konzentrieren.

Längst ist eine Großoffensive gegen Kinderarmut überfällig, deren Kosten über eine solche Ergänzungsabgabe finanziert werden könnten. Man sollte den mit einigen Unterbrechungen seit 1991 in unterschiedlicher Höhe (heute: 5,5 Prozent) erhobenen Solidaritätszuschlag für die Armutsbekämpfung umwidmen. Damit würden abgehängte Regionen in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen befähigt, ihre soziale und Bildungsinfrastruktur so weit zu entwickeln, dass die dort extrem hohe Kinder- und Jugendarmut sinkt. Nur wenn genügend Kindertagesstätten, gut ausgestattete Schulen und ausreichend Freizeitangebote vorhanden sind, kann verhindert werden, dass ein Großteil der nachwachsenden Generation unterversorgt und perspektivlos bleibt.

Soll die sich kontinuierlich vertiefende Kluft zwischen Arm und Reich wieder geschlossen werden, muss mehr Steuergerechtigkeit für einen sozialen Ausgleich sorgen. Dass ein Spitzenverdiener durch Inanspruchnahme des steuerlichen Kinderfreibetrages im Jahr über 1.000 Euro mehr für sein Kind erhält als der Normalverdiener an Kindergeld, ist weder mit dem Gleichheitssatz noch mit dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes vereinbar. Deshalb muss der Kinderfreibetrag zugunsten eines höheren, für alle gleichen Kindergeldes abgeschafft werden.

Anachronistisch ist auch das Ehegattensplitting im Einkommensteuerrecht, weil es ein überholtes Familienmodell, die traditionelle Hausfrauenehe, durch staatliche Subventionierung zementiert, (männliche) Spitzenverdiener steuerlich privilegiert sowie Frauen vom Arbeitsmarkt fern- und in Abhängigkeit vom Ehepartner hält. Außerdem entzieht das ca. 20 Mrd. Euro teure Splittingverfahren den Paaren ohne Trauschein das für die Kindererziehung dringend benötigte Geld. Ersetzt werden könnte das Ehegattensplitting durch eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag.

Steuervermeidung, -hinterziehung und Flucht sollten konsequenter bekämpft, mehr Betriebsprüfer/innen und Steuer-

fahnder/innen eingestellt werden. Um die Gewinnverlagerung transnationaler Konzerne zu unterbinden, wäre die Einführung eines Mindeststeuersatzes sinnvoll.

Wer den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken, eine Krise der Demokratie verhindern und Armut wirksam bekämpfen will, muss die jahrzehntelange Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums von unten nach oben beenden. Dazu sind die Wiedererhebung der Vermögensteuer, eine höhere Körperschaftsteuer, eine vor allem große Betriebsvermögen stärker zur Finanzierung des Gemeinwesens heranziehende Erbschaftsteuer, ein progressiver verlaufender Einkommensteuertarif mit einem höheren Spitzensteuersatz und eine auf dem persönlichen Steuersatz basierende Kapitalertragsteuer (Abschaffung der Abgeltungsteuer) nötig. Umgekehrt sollte die Mehrwertsteuer, von der Geringverdiener und Transferleistungsbezieher mit Kindern stark betroffen sind, weil sie fast ihr gesamtes Einkommen in den Alltagskonsum stecken (müssen), möglichst

Wenn die politisch Verantwortlichen keine soziale Rentenreform verwirklichen, wird die Armut im Alter dramatisch zunehmen.

gesenkt werden.

Wenn die politisch Verantwortlichen keine soziale Rentenreform verwirklichen, wird die Armut im Alter dramatisch zunehmen. Konstruktive und durchgerechnete Vorschläge für eine gute und bezahlbare Alterssicherung gibt es, ihre Verwirklichungschancen sind aber gering, weil sie den Profitinteressen mächtiger Wirtschaftskreise diametral entgegenstehen.¹⁸ Um die bestehende Altersarmut zu verringern und ihr Neuentstehen zu verhindern, sind die Streichung aller Kürzungsfaktoren aus der Rentenanpassungsformel, die Beibehaltung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren und die Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen nötig. Auch müsste die Bundesagentur für Arbeit für Hartz-IV-Bezieher/innen wieder Rentenversicherungsbeiträge abführen. Wünschenswert ist auch eine

Mindestrente, die mehr als 1.000 Euro im Monat betragen müsste.

Die zweimalige Verlängerung der Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente reicht schon deshalb nicht aus, um die Betroffenen vor Armut zu schützen, weil sie nur für Neuzugänge und vollständig erst ab 2024 gilt. Um den Schutz bei Erwerbsminderung umfassend zu verbessern, müssten die Rentenabschläge vollständig gestrichen werden. Schließlich ist es für die Betroffenen keine freie Entscheidung, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen. Für eine krankheitsbedingte Frühverrentung darf in einem Sozialstaat, der diesen Namen verdient, niemand mit der Kürzung seiner ohnehin kargen Rente bestraft werden!

Die solidarische Bürgerversicherung als Kern eines inklusiven Sozialstaates

Statt eines „Um-“ bzw. Ab- oder Rückbaus des Wohlfahrtsstaates, wie er seit der Weltwirtschaftskrise 1974/75 betrieben wurde,¹⁹ wäre ein Ausbau des bestehenden Systems zu einer alle Bürger/innen umfassenden Sozialversicherung nötig. Dabei geht es im Unterschied zu einem bedingungslosen Grundeinkommen, das gegenwärtig viel diskutiert wird,²⁰ nicht um einen Systemwechsel, sondern um eine genau durchdachte Weiterentwicklung des bestehenden Sozialsystems, verbunden mit innovativen Lösungen für Problemlagen, die aus den sich stark wandelnden Arbeits- und Lebensbedingungen (Stichworte: Globalisierung und Digitalisierung; Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Liberalisierung der Leiharbeit, Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse, Auflösung der Normalfamilie sowie Pluralisierung der Lebens- und Liebesformen) resultieren.

¹⁸ Vgl. Holger Balodis/Dagmar Hühne, Die große Rentenlüge. Warum eine gute und bezahlbare Alterssicherung für alle möglich ist, Frankfurt am Main 2017, S. 115 ff.

¹⁹ Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Krise und Zukunft des Sozialstaates, 5. Aufl. Wiesbaden 2014, S. 113 ff.

²⁰ Vgl. zuletzt: Thomas Straubhaar, Radikal gerecht. Wie das bedingungslose Grundeinkommen den Sozialstaat revolutioniert, Hamburg 2017; Götz W. Werner/Matthias Weik/Marc Friedrich, Sonst knallt's. Warum wir Politik und Wirtschaft radikal neu denken müssen, 4. Aufl. Köln 2017; kritisch zum bedingungslosen Grundeinkommen: Christoph Butterwegge, Armut, 2. Aufl. Köln 2017, S. 105 ff.

Eine sozialpolitische Kernaufgabe der nächsten Legislaturperiode besteht folglich darin, den Weg zur Bürgerversicherung, d.h. zu einer Verbreiterung und Öffnung aller dafür geeigneten Versicherungszweige für weitere Bevölkerungsgruppen zu ebnet,²¹ was angesichts der gegenwärtigen politischen Macht- und der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse allerdings schwierig erscheint. Wenn man Inklusion nicht bloß als systemtheoretischen Schlüsselbegriff und (sonder)pädagogisches Prinzip, sondern auch – in sehr viel umfassenderem Sinne – als gesellschaftspolitisches Paradigma begreift, muss ein inklusiver Wohlfahrtsstaat, der eine gleichberechtigte Partizipation aller Gesellschaftsmitglieder bzw. Wohnbürger/innen am gesellschaftlichen Reichtum wie am sozialen, politischen und kulturellen Leben ermöglicht, das Ziel sein.

An die Stelle der bisherigen Arbeitnehmer- muss eine *allgemeine, einheitliche* und *solidarische* Bürgerversicherung treten. *Allgemein* zu sein heißt, dass sie im Sinne einer *Bürgersozialversicherung* sämtliche dafür geeigneten Versicherungszweige übergreift: Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung müssten gemeinsam und nach denselben Organisationsprinzipien restrukturiert werden. Selbst aus rein taktischen Erwägungen ist es nicht sinnvoll, die öffentliche Debatte über eine Bürgerversicherung auf *einen* Versicherungszweig zu beschränken, wie es viele Befürworter/innen dieser Reformoption tun. Hingegen stellt die Gesetzliche Unfallversicherung insofern einen Sonderfall dar, als sie sich nur aus Beiträgen der Arbeitgeber (und staatlichen Zuschüssen) speist.

Einheitlich zu sein heißt in diesem Zusammenhang, dass neben der gesetzlichen Bürgerversicherung keine mit ihr konkurrierenden Versicherungssysteme existieren. Private Versicherungsunternehmen müssten sich auf die Abwicklung bestehender Verträge (Bestandsschutz), mögliche Ergänzungsleistungen und Zusatzangebote beschränken.

Solidarisch zu sein heißt, dass die Bürgerversicherung zwischen den ökonomisch unterschiedlich Leistungsfähigen einen sozialen Ausgleich herstellt. Nicht bloß auf Löhne und Gehälter wären – in diesem Fall von Arbeitnehmer(inne)n und Arbeitgebern halbparitätisch – Beiträge zu erheben, sondern auf sämtliche Einkunftsarten (also auch Zinsen, Di-

videnden, Tantiemen sowie Miet- und Pächterlöse).

Nach oben darf es im Grunde weder eine Versicherungspflichtgrenze noch Beitragsbemessungsgrenzen geben, die es privilegierten Personengruppen erlauben, in exklusive Sicherungssysteme auszuweichen und sich ihrer Verantwortung für sozial Benachteiligte (ganz oder teilweise) zu entziehen. Hinsichtlich der Beitragsbemessungsgrenzen stünde zu-

Eine sozialpolitische Kernaufgabe der nächsten Legislaturperiode besteht darin, den Weg zur Bürgerversicherung zu ebnet.

mindest eine deutliche Erhöhung an. Umgekehrt müssen jene Personen finanziell aufgefangen werden, die den nach der Einkommenshöhe gestaffelten Beitrag nicht entrichten können. Vorbild dafür könnte die Gesetzliche Unfallversicherung sein. Dort dient der Staat quasi als Ausfallbürge für Landwirte, Unfall-, Zivilschutz- und Katastrophenhelfer/innen sowie Blut- und Organspender/innen, aber auch für Kinder in Tagesbetreuung, Schüler/innen und Studierende.²²

Bürgerversicherung heißt, dass alle Personen aufgenommen werden, und zwar unabhängig davon, ob sie erwerbstätig sind oder nicht. Da sämtliche Wohnbürger/innen in das System einbezogen wären, blieben weder Selbstständige, Freiberufler/innen, Beamte, Abgeordnete und Minister/innen noch Ausländer/innen mit Daueraufenthalt in der Bundesrepublik außen vor. Einerseits geht es darum, die Finanzierungsbasis des bestehenden Sozialsystems zu verbreitern, andererseits darum, den Kreis seiner Mitglieder zu erweitern. Denn ihre wichtigste Rechtfertigung erfährt die Bürgerversicherung dadurch, dass sie den längst fälligen Übergang zu einem die gesamte Wohnbevölkerung einbeziehenden, Solidarität im umfassendsten Sinn garantierenden Sicherungssystem verwirklicht.

Bürgerversicherung zu sein bedeutet schließlich, dass es sich um eine *Versicherungslösung* handelt, also gewährleistet sein muss, dass ihre Mitglieder, soweit sie dazu finanziell in der Lage sind, Bei-

träge entrichten und entsprechend geschützte Ansprüche erwerben. Natürlich muss sich der Staat mit Steuergeldern am Auf- und Ausbau einer Bürgerversicherung beteiligen. Auf die öffentlichen Haushalte kämen dadurch erhebliche finanzielle Belastungen zu, die mit Hilfe einer sozial gerechteren, sich stärker an der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Bürger/innen orientierenden Steuer- und Finanzpolitik leichter zu tragen wären.

Dies gilt auch im Hinblick auf Sozialversicherungsbeiträge, wie sie vor allem die Bundesländer für ihre Beamt(inn)en zu zahlen hätten, wenn diese in eine Bürgerversicherung einbezogen würden.

Die skizzierte „Bürgerversicherung“ würde zum Einfallstor für einen Modell- bzw. Paradigmenwechsel der Sozialpolitik, wäre sie nicht nach dem Versicherungsprinzip konstruiert, sondern ausschließlich oder überwiegend steuerfinanziert. Eine solidarische Bürgerversicherung bedeutet keinen Systemwechsel. Vielmehr verschwände der Widerspruch, dass sich fast nur abhängig Beschäftigte im sozialen Sicherungssystem befinden und auch nur bis zu einem Monatseinkommen von höchstens 6.350 Euro (2017). Über diese Bemessungsgrenze hinaus entrichten Versicherte (und ihre Arbeitgeber) überhaupt keine Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung. Die Gesetzliche Kranken- und die Soziale Pflegeversicherung können sie bei Überschreiten der Versicherungspflicht- bzw. -fluchtgrenze von 4.800 Euro (2017) sogar verlassen.

Mit dieser systemwidrigen Begrenzung der Solidarität auf Normal- und Schlechterverdienende muss die Bürgerversicherung brechen. Wohl das schlagendste Argument für die Bürgerversicherung liefert ihr hohes Maß an Gerechtigkeit

21 Dafür plädieren auch Stefan Greß und Markus Lungen (Die Einführung einer Bürgerversicherung. Überwindung des ineffizienten Systemwettbewerbs zwischen GKV und PKV, in: Gesundheits- und Sozialpolitik 3-4/2017, S. 68 ff.), beschränken sich aber wie die meisten Autor(inn)en auf das Feld der *Krankenversicherung*, was mit verhindert, dass durch Ausweitung des Konzepts auf die übrigen Versicherungszweige eine gesellschaftliche Aufbruchstimmung entsteht.

22 Vgl. dazu: Tobias Schlaeger/Myra Linder, Unfallversicherung für Kinder in Tagesbetreuung, Schüler und Studierende, Baden-Baden 2011

und sozialem Ausgleich. Durch die Berücksichtigung anderer Einkunftsarten würde der Tatsache endlich Rechnung getragen, dass *Arbeitseinkommen* für einen Großteil der Bevölkerung nicht mehr die einzige und häufig nicht mehr die wichtigste Lebensgrundlage bilden. Daraus ergibt sich die Frage, warum der riesige private Reichtum nicht stärker an der Finanzierung des sozialen Sicherungssystems beteiligt werden sollte.

Mittels der allgemeinen, einheitlichen und solidarischen Bürgerversicherung würden die Nachteile des deutschen Sozial(versicherungs)staates kompensiert, ohne dass seine spezifischen Vorteile liquidiert werden müssten. Basieren könnte sie auf dem von Thomas H. Marshall kurz nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten Konzept sozialer Staatsbürgerrechte.²³ Eine soziale Bürgergesellschaft bindet die Teilhabe ihrer Mitglieder an soziokulturelle und materielle Mindeststandards, deren Gewährleistung dem Wohlfahrtsstaat obliegt. Auf diese Weise würden soziale Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit gleichermaßen zum konstitutiven Bestandteil einer Form der Demokratie, die mehr beinhaltet als den regelmäßigen Gang zur Wahlurne, das leidliche Funktionieren des Parlaments und die Existenz einer unabhängigen Justiz. Es geht um die „sozialstaatliche Universalisierung der Bürgerrechte“, wie es Jürgen Habermas formuliert.²⁴

Damit die Bürgerversicherung auf der Finanzierungsseite wirken kann, muss eine Grund- bzw. Mindestsicherungsregelung auf der Leistungsseite das Risiko von Armut, Unterversorgung und sozialer Exklusion angehen. Nur durch einen Mindestlohn in existenzsichernder Höhe sowie eine bedarfsgerechte, armutsfeste und repressionsfreie Grundsicherung für Langzeiterwerbslose lässt sich die Würde der Arbeit im vereinten Deutschland wiederherstellen. ■

Veränderungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende



Zuständigkeit als Machtfrage

Institutioneller Wandel in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Von Dr. Johanna Kuhlmann, M.A.

2017, 300 S., brosch., 59,- €

ISBN 978-3-8487-4358-2

eISBN 978-3-8452-8614-3

(Policy Analyse, Bd. 13)

nomos-shop.de/30220

Die Studie untersucht Veränderungen in der Leistungserbringung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Bezug auf Zentralisierung und Dezentralisierung. In einer historisch-institutionalistischen Analyse des Reformprozesses zum Weiterentwicklungsgesetz 2010 werden die komplexen Verschiebungen und Neuregelungen der Leistungserbringung betrachtet, die insgesamt eine Dezentralisierung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende implizieren.

Die Autorin weist nach, dass diese Veränderungen sich mit den Aushandlungsprozessen von Akteuren erklären lassen, die die Institution Grundsicherung für Arbeitsuchende als Ausdruck geronnener Machtkonflikte konstituieren. Die Untersuchung trägt so zum Verständnis aktueller Reformprozesse in der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bei. In theoretischer Hinsicht leistet die Studie einen Beitrag zur historisch-institutionalistischen Theorie-diskussion, indem sie Stärken und Schwächen des Ansatzes diskutiert und Weiterentwicklungsmöglichkeiten aufzeigt.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: www.nomos-elibrary.de

Portofreie Buch-Bestellungen unter
www.nomos-shop.de
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos

²³ Vgl. Thomas H. Marshall, Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main/New York 1992

²⁴ Siehe Jürgen Habermas, Die nachholende Revolution, Frankfurt am Main 1990, S. 192