

Jens Bullerjahn
Thomas Kralinski
Matthias Platzeck

Ringo Wagner
(Hrsg.)



DEUTSCHLAND UND SEIN SOZIALSTAAT

Erfolgsgeschichte mit Zukunft?

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

»Deutschland und sein Sozialstaat« ist das abschließende Werk einer Trilogie, die 2020 ihren Anfang nahm und sich in ihren beiden vorausgegangenen Bänden mit den Themen Föderalismus und Finanzen beschäftigte. In der Auseinandersetzung mit diesen Aspekten unseres Staatswesens kristallisierte sich eine Erkenntnis heraus: Vielen Menschen in Deutschland ist der Überblick verloren gegangen, wie unser Land in diesen grundsätzlichen Fragen eigentlich funktioniert. Dieser fehlende Überblick führt bei manchen bis hin zur Ablehnung unseres demokratisch verfassten Staats.

Vieles ist gegenwärtig ungewiss: Aufgrund der Coronapandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine wurde in den vergangenen Jahren so viel über die Themen Föderalismus, Finanzen und Sozialstaat diskutiert wie selten zuvor. Bei vielen Bürgerinnen und Bürgern macht sich derweil die Sorge bemerkbar, wie viel Sozialstaat wir uns noch leisten können. Immerhin: Nicht viele andere Länder verfügen über ein so gut ausgebautes soziales Sicherungssystem oder über so ergiebige finanzielle Mittel wie wir.

Die oftmals verstrüppt erscheinenden Finanzverflechtungen und Organisationsstrukturen, welche die stark bürokratisierte Verwaltung in unserem Land durchziehen, gelten auch für den deutschen Sozialstaat. Vielen Bürgerinnen und Bürgern ist oftmals nicht bewusst, auf welche Leistungen sie Anspruch haben oder auch nicht – und wer für deren Finanzierung überhaupt verantwortlich ist. Hier besteht Handlungsbedarf! Bevölkerungsentwicklung, Gesundheitswesen, Rente, Pflege, Bildung – das sind nur einige der gravierenden und drängenden Themen, für die Deutschland über den Tag hinaus tragfähige und finanzierbare Lösungen finden muss. Vieles wird derzeit diskutiert, aber nicht grundlegend entschieden. Denn Ziel muss ja sein, weiterhin in Deutschland einen zukunftsfähigen Sozialstaat zu entwickeln, der gerade individuelle Entfaltungsperspektiven ermöglicht. Unser Band »Deutschland und sein Sozialstaat« soll zur Diskussion und Beitragsfindung einladen.

Jens Bullerjahn

Finanzminister des Landes
Sachsen-Anhalt 2006–2016

Ringo Wagner

Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt
der Friedrich-Ebert-Stiftung



In der von Dr. Ringo Wagner herausgegebenen Reihe erschienen bereits »Deutschland – Ländersache?!« und »Deutschland und sein Geld«. Die Bücher dieser **Deutschland-Trilogie** kann man über die FES beziehen oder digital unter: fes.de/landesbuero-sachsen-anhalt/publikationen

Jens Bullerjahn
Thomas Kralinski
Matthias Platzeck

Ringo Wagner
(Hrsg.)

DEUTSCHLAND UND SEIN SOZIALSTAAT

Erfolgsgeschichte mit Zukunft?

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

**VERANSTALTUNGEN UND
WEITERE INFORMATIONEN
ZU UNSERER BUCHREIHE:**
fes.de/landesbuero-sachsen-anhalt

**KOSTENFREIE
BESTELLUNG:**
info.magdeburg@fes.de

Impressum

© 2024 by
Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Sachsen-Anhalt
Otto-von-Guericke-Str. 65
39104 Magdeburg

Kontakt, Bestellung
info.magdeburg@fes.de

Konzeption, Interviews, Projektleitung
Jens Bullerjahn
Thomas Kralinski
Matthias Platzeck
Ringo Wagner

**Lektorat und Transkription
der Interviewtexte**
Sönke Hallmann, Berlin

**Gestaltung, Illustration,
Bildkonzept, Layout**
Klaus Pockrandt / atelier42.de, Halle (Saale)
Mitarbeit: Sandra Furák, Michael Girod,
Katja Zahradnik

Abbildungen
Nachweis bei den Bildern.
Alle Abbildungen, die nicht besonders gekennzeichnet
sind, stammen von den jeweiligen Autorinnen und
Autoren. Wir haben uns bemüht, sämtliche Nutzungs-
rechte zur Veröffentlichung von Inhalten Dritter zu
erhalten. Sollte das im Einzelfall nicht gelungen sein,
bitten wir um Kontaktaufnahme.

Druck
Druckerei Brandt, Bonn

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten
Ansichten sind nicht notwendigerweise die der
Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche
Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien
ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht
gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für
Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-330-8

Themenübersicht

Sprung ins Thema – der Sozialstaat ...

Der Sozialstaat im aktuellen Stresstest

Der Sozialstaat in der deutschen Geschichte

Die Organisation des Sozialstaats

Von der Wiege bis zur Bahre

Wie finanziert sich unser Sozialstaat?

**Sozialstaatliche Gerechtigkeit im Vergleich –
fünf Perspektiven**

Zum Schluss

14

Sprung ins Thema – der Sozialstaat ...

- 16 **... im öffentlichen Diskurs**
Der Sozialstaat muss vorsorgender handeln und für die Menschen zugänglicher werden
Bürgerinnen und Bürger im Gespräch mit
Hubertus Heil
- 38 **... aus der Perspektive eines Unternehmers**
Die Mittelschicht trägt den Sozialstaat
Klaus Papenburg und Jens Bullerjahn – ein Gespräch
- 54 **... im gesellschaftspolitischen Gestaltungsprozess**
Es geht um Vertrauen – warum die Idee des Sozialstaats so wichtig ist wie noch nie und was wir tun müssen, damit das so bleibt
Matthias Platzeck und Thomas Kralinski

66

Der Sozialstaat im aktuellen Stresstest

- 68 **Verlorenes Vertrauen –
das Versprechen auf soziale Sicherheit wiederbeleben**
Petra Köpping
- 74 **Herausforderungen, Entwicklungen und Perspektiven
des Sozialstaats in Deutschland**
Wolfgang Schroeder

- 84 **Wahrnehmungen im Zeitalter der Verwirrung –
wie die Sozialsysteme zu Opfern der Informationsflut werden können**
Robert Burdy
- 96 **Ungleichheitseffekte – wie sich Einkommen und Bildung
auf Demokratie und Zusammenhalt auswirken**
Bernhard Weßels
- 106 **Respekt und Zusammenhalt –
Herausforderungen des Sozialstaats in unserer Zeit**
Olaf Scholz

114

Der Sozialstaat in der deutschen Geschichte

- 116 **Krisen und Wohlfahrtsstaat –
einige Lehren aus historischen Erfahrungen**
Diether Döring
- 126 **Am Anfang war der Klingelkasten –
Anmerkungen zu den religiösen Wurzeln des Sozialstaats**
Stefan Rhein
- 134 **Der Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland und seine Kanzler**
Wolfgang Renzsch
- 158 **Jeder Vorteil kam mit einem Nachteil –
über den Sozialstaat der DDR**
Gregor Gysi – ein Gespräch

Die Organisation des Sozialstaats

- 172 **Der »Sozialatlas«**
Heinrich-Böll-Stiftung Berlin
- 180 **Der deutsche Sozialstaat – normative Grundlagen und gesellschaftliche Bewertungen**
Florian Grotz und Wolfgang Schroeder
- 188 **Der vorsorgende Sozialstaat – Problemfall ländlicher Raum?**
Norbert Born
- 196 **Kommunen an der sozialstaatlichen Belastungsgrenze – das Beispiel Mansfeld-Südharz**
André Schröder
- 202 **Lebensbegleitende Berufsberatung – auf dem Weg zur künftigen Arbeitsagentur**
Markus Behrens und Johannes Pfeiffer
- 214 **Die resiliente und souveräne Verwaltung – wie die Digitalisierung den Sozialstaat stärkt**
Johann Bizer

Von der Wiege bis zur Bahre

- 242 **Kindheit und Familie**
- 244 **Wir waren Lichtjahre zurück – über den Wandel in der Familienpolitik und was zu tun bleibt**
Renate Schmidt – ein Gespräch

256 **Lobbyarbeit für die Kinder – ein Gespräch unter Nachbarn**

272 **Kommentar zu »Lobbyarbeit für die Kinder – ein Gespräch unter Nachbarn«**
Sabine Böttcher

282 Schule, Ausbildung und Studium

284 **Künstliche Intelligenz – künstliche Bildung? Welches Bild machen wir uns in der digitalen Welt von Bildung?**
Jan-Hendrik Olbertz

296 **Aufstieg durch Bildung? Der Kampf für Chancengleichheit im vorsorgenden Sozialstaat**
Martin Gorholt

306 **Niemand soll verloren gehen – die Bedeutung von Jugendberufsagenturen als zentrale Anlaufstelle**
Britta Ernst

328 **Transformationsdruck im Hochschulbereich – akademische und föderale Hindernisse**
Jens Strackeljan – ein Gespräch

340 Wohnen und Arbeit

342 **Wohnungspolitik für den gesellschaftlichen Zusammenhalt**
Klara Geywitz – ein Gespräch

352 **Der Arbeitsmarkt 2022 – robust trotz zahlreicher Krisen**
Stefan Köpke

362 **Gesundheit, Rente und Pflege**

364 **Wir haben kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem**

Petra Grimm-Benne – ein Gespräch

386 **Vom »Krankheitsbezahlsystem«**

zu einem bezahlbaren Gesundheits(kompetenz)system

Thomas Flieger

394 **Altersarmut vermeiden – Ansätze für eine Reform
der gesetzlichen Rentenversicherung**

Thomas Salzmann

404 **Auch am Ende unseres Lebenskreises stehen
Verantwortung und Selbstbestimmung**

Jens Bullerjahn und Andreas Porsche – ein Gespräch

416

Wie finanziert sich unser Sozialstaat?

418 **Der Sozialstaat der Zukunft – tragfähig, stabilisierend, chancengerecht**

Christian Lindner

428 **Deutschlands Sozialbudget –
fokussiert auf Lebensrisiken und zentriert auf Arbeitseinkommen**

Thomas Lenk und Christoph Mengs

442 **Handlungsfähig und generationengerecht –
die Schuldenbremse ist auch Sozialpolitik**

Michael Richter

450 **Strategien zur Finanzierung staatlicher Sozialausgaben im
demografischen Wandel**

Heiko Geue

464

Sozialstaatliche Gerechtigkeit im Vergleich – fünf Perspektiven

466 **Eine sozialpolitische Bestandsaufnahme Ostdeutschlands**

Carsten Schneider

476 **Die regionale Dimension von sozialer (Un-)Gleichheit**

Martin Dulig

486 **Die Deutschen und ihr Sozialstaat – was die Umfragen sagen**

Leonie C. Steckermeier und Jan Delhey

496 **Sozialstaaten in Europa = Europäischer Sozialstaat?**

Michael Thöne

510 **Deutschland – ein Sozialstaat. Ein anderer Blick auf Deutschland**

Georg Unland

522

Zum Schluss

524 **Gerade in Krisenzeiten: Soziale Gerechtigkeit braucht
Zusammenhalt und Zusammenarbeit!**

Gespräch im Kollektiv als Rückblick auf
eine Geschichte in drei Bänden

FAKTEN, FAKTEN ...

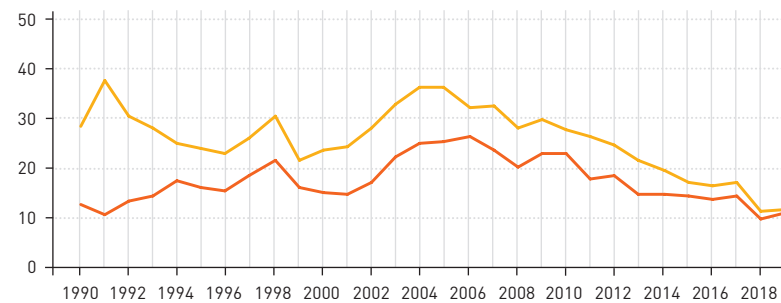
Subjektive Bewertung der Änderung der Lebenszufriedenheit seit der deutschen Einheit 2019 — in Prozent ¹

	Befragte, die 1989 in Westdeutschland (BRD) lebten									
	insgesamt	darunter: 2019 in Ostdeutschland	Männer	Frauen	2019 im Alter von					
					unter 40 Jahren	40 – 49 Jahren	50 – 59 Jahren	60 – 69 Jahren	70 – 79 Jahren	80 Jahren und älter
erhöht	35	48	35	34	56	48	39	36	26	19
verringert	15	15	16	14	16	14	18	13	14	14
gleich geblieben	50	38	49	52	28	38	43	50	59	66

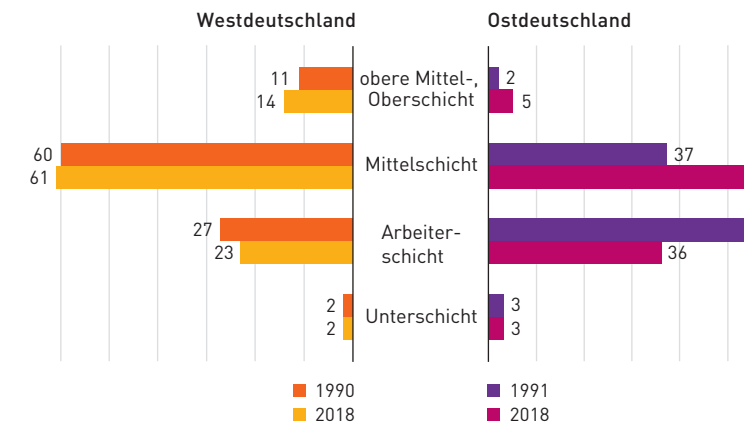
	Befragte, die 1989 Ostdeutschland (DDR) lebten									
	insgesamt	darunter: 2019 in Westdeutschland	Männer	Frauen	2019 im Alter von					
					unter 40 Jahren	40 – 49 Jahren	50 – 59 Jahren	60 – 69 Jahren	70 – 79 Jahren	80 Jahren und älter
erhöht	49	54	51	47	48	58	52	45	46	42
verringert	19	20	19	19	30	13	20	22	16	17
gleich geblieben	32	26	30	35	22	29	28	33	38	41

Frage: »Wenn Sie einmal 30 Jahre zurückblicken – also auf 1989, das Jahr vor der Wiedervereinigung Deutschlands –, was würden Sie sagen: Hat sich seit dieser Zeit ihre Lebenszufriedenheit alles in allem eher erhöht oder eher verringert?«

Verlauf der Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation in privaten Bereichen in West- und Ostdeutschland 1990–2019 — in Prozent ²



Subjektive Schichtzugehörigkeit 1990/1991 und 2018 — in Prozent ³



4

27

Prozent der ostdeutschen Männer verfügten bis 2018 über eine bessere Klassenposition als ihre Väter. Bei den Männern aus Westdeutschland waren es 38 Prozent.

25

Prozent der ostdeutschen Männer stiegen bis 2018 im Vergleich zur Klassenposition ihrer Väter ab. Bei den westdeutschen Männern waren es nur 18 Prozent.

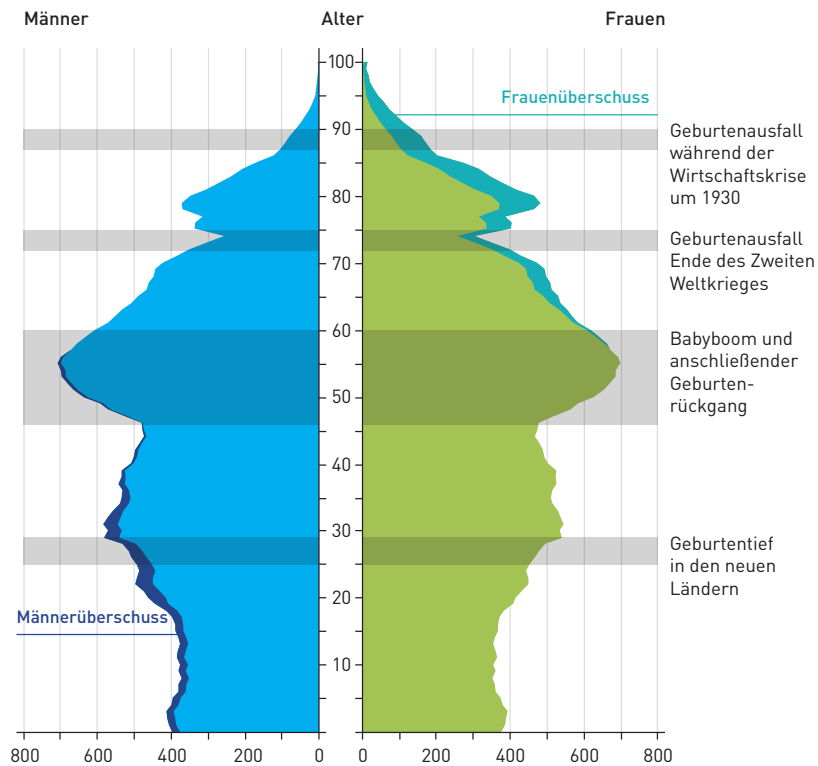
33

Prozent der ostdeutschen Frauen hatten bis 2018 eine bessere Klassenposition als ihre Väter. Bei den westdeutschen Frauen betrug der Anteil 34 Prozent.

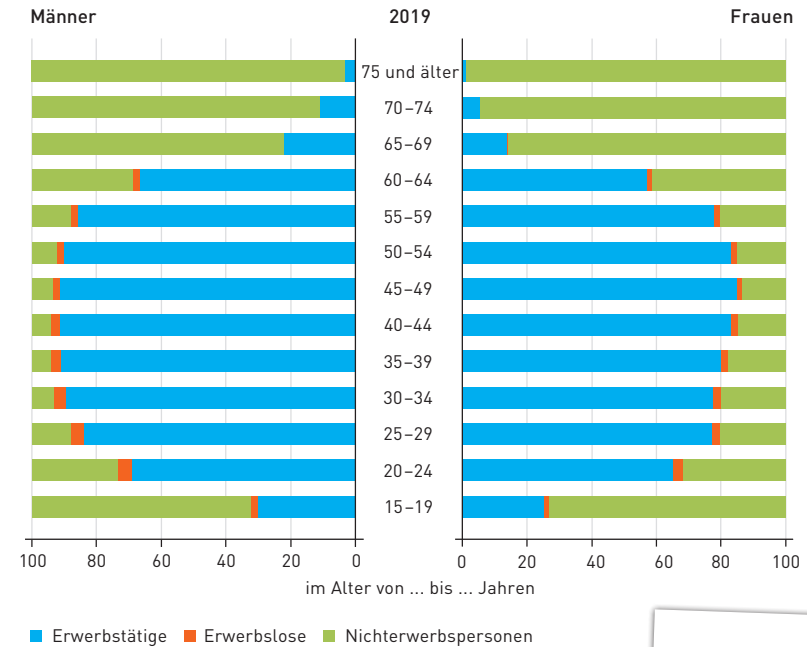
Quellen:

- Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de). Datenreport 2021 (S. 418); Datenbasis: SOEP Vorabdaten v36; ohne M3 – M5 – Stichproben, gewichtete Werte
- Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de). Datenreport 2021 (S. 413)
- Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de). Datenreport 2021 (S. 276); Datenbasis: ALLBUS 1980–2012 kumuliert, ALLBUS 2018
- Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de). Datenreport 2021 (S. 312)
- Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de). Datenreport 2021 (S. 15); Datenbasis: Bevölkerungsfortschreibung
- Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de). Datenreport 2021 (S. 34); Kartengrundlage © GeoBasis-DE/BKG 2015 (Daten verändert)
- Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de). Datenreport 2021 (S. 155); Datenbasis: Mikrozensus
- Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de). Datenreport 2021 (S. 170); Kartengrundlage © GeoBasis-DE/BKG 2019
- Datenbasis: Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de). Datenreport 2021 (S. 172)

Altersaufbau der Bevölkerung 2019 — in Tausend Personen je Altersjahr 5



Bevölkerung nach Alter und Beteiligung am Erwerbsleben — in Prozent 7



Anteil der Personen mit Migrationshintergrund 2019 in Prozent 6



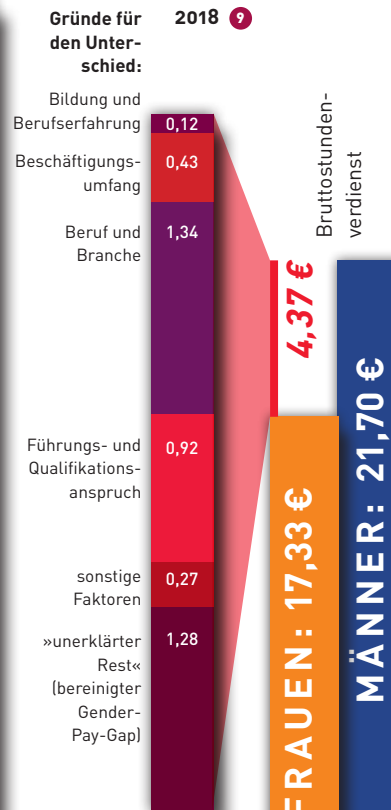
Bevölkerung in Privathaushalten nach (ehemaligen) Regierungsbezirken. Datenbasis: Mikrozensus

Durchschnittliche Bruttostundenverdienste nach Bundesländern 2019 — in Euro 8



Ohne Sonderzahlungen. Vollzeit- und teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer/-innen (einschließlich Beamtinnen und Beamte) im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich. Datenbasis: Vierteljährliche Verdiensterhebung

Zerlegung des Gender-Pay-Gap 2018 9





DER SOZIALSTAAT

**...IM
ÖFFENTLICHEN
DISKURS**

Bürgerinnen und Bürger
im Gespräch mit Hubertus Heil

Der Sozialstaat muss vorsorgender handeln und für die Menschen zugänglicher werden



Öffentlicher Diskurs in Magdeburg im Sommer 2022

Über Erwartungen an das
Bürgergeld, Herausforde-
rungen in der Rentenpolitik,
einen gespaltenen Arbeits-
markt, die Weiterbildungs-
republik Deutschland
und politische Bildung



Ringo Wagner: Lieber Hubertus Heil, mit dem Sozialstaat verbinden sich sehr viele und sehr unterschiedliche Fragestellungen, Erwartungen, Herausforderungen und Bedürfnisse, je nachdem, wo man selbst gerade im Lebenszyklus steht. Wir freuen uns deshalb, dass Sie diesem Gesprächsformat, in dem wir heute miteinander diskutieren wollen, zugestimmt haben. Wir haben uns überlegt, das Publikum einzuladen, an diesem Gespräch von Anfang an teilzuhaben. Wir wollen wissen, was Ihnen hier im Saal durch den Kopf geht, wenn Sie an den Sozialstaat denken – ob Sie den gut finden oder nicht,

ob Sie meinen, dass der Sozialstaat das einlöst, was er verspricht, ob er gerecht ist, ob wir zu viel oder zu wenig davon haben? Denn genau dafür ist Hubertus Heil heute zu uns gekommen, um mit Ihnen das zu diskutieren, was Sie jetzt an Fragestellungen aufrufen. Deshalb möchten wir anders als sonst üblich direkt mit Ihrer Perspektive beginnen und laden Sie ein, sich mit einer Frage, einem Statement zu Wort zu melden.

Aus dem Publikum: Dann mache ich gern den Anfang. Ich bin seit 40 Jahren Gewerkschaftsmitglied und gehöre auch zur Gruppe der Langzeitarbeitslosen – beides Bereiche, wo man sich um Probleme kümmern muss. Seit Jahren ist mir ein Dorn im Auge, dass wir DDR-Frauen jetzt wesentlich länger arbeiten müssen. Das heißt, ich wäre mit 60 in Rente gegangen, darf jetzt aber bis 67 arbeiten, obwohl ich keine Chance sehe, wieder in den Arbeitsmarkt zu kommen.

Das ist ein verdammt hartes Leben mit Hartz IV über so viele Jahre. Aber trotzdem versuche ich mich immer noch stark zu machen. Meines Erachtens fällt aber beim Jobcenter raus, dass es möglich sein muss, Arbeitsplätze zu erschaffen, die auch an die Menschen angepasst sind. Ich passe anscheinend in keine Schublade. Ich bin sozusagen ein Fall, der aussichtslos ist.

Dann möchte ich darum bitten, dass das vorgeschlagene Bürgergeld nicht Bürger-Hartz-IV wird. In der jetzigen Fassung oder wie angedacht ist, ist das nicht ausreichend. Und dann weise ich noch mal darauf hin, dass Hartz-IV-Empfänger



Dr. Ringo Wagner
Leiter des Landesbüros
Sachsen-Anhalt der
Friedrich-Ebert-Stiftung,
1975 in Greifswald geboren

2019 – 2021 Lehrbeauftragter im
Programm »Studieren ab 50«
an der Universität Magdeburg
seit 2017 Mitglied im Vorstand
des Mietervereins Magdeburg
seit 2006 Mitarbeiter der
Friedrich-Ebert-Stiftung
2002 – 2005 Stipendiat der Fried-
rich-Ebert-Stiftung (Promotion
an der Universität Potsdam)
2001 – 2008 u. a. wissenschaft-
licher Mitarbeiter und anschlie-
ßende Tätigkeit als Lehrbe-
auftragter (inkl. Prüfer- und
Gutachtertätigkeit)
an der Universität Greifswald
1995 – 2001 Studium der Sport-
wissenschaft, Politikwissen-
schaft und Volkswirtschaftslehre
in Greifswald und Bonn

nach wie vor diskriminiert werden. Das erlebe ich in der Begegnung mit der Krankenkasse beispielsweise, wo man mir sagen wollte, wie ich noch mehr einsparen könnte. Aber wie soll das funktionieren? Bei mir sind seit Jahren Lampen in der Wohnung rausgeschraubt. Ich weiß nicht mehr, wo ich sparen soll. Und genauso kann es einem auch bei Ärzten oder in Kliniken gehen, dass ich mich frage, ist ein Hartz-IV-Empfänger es nicht mehr wert, einen Krankenschein zu bekommen, weil man glaubt, der braucht gar keinen. Ich fühle mich jedenfalls als Langzeitarbeitslose wie im falschen Film.

Hubertus Heil: Vielen Dank, bevor ich auf die von Ihnen angesprochenen Punkte eingehe, muss ich vorweg einräumen, dass ich Ihren persönlichen Fall nicht kenne und den von hieraus auch nicht beurteilen kann.

Ich will nur eines deutlich machen, nämlich dass wir versuchen, dieses System nicht nur mit einem neuen Namen zu versehen, sondern grundlegend zu verändern.

Ich will auch gern sagen, dass die Kolleginnen und Kollegen in den Jobcentern nichts für das gegenwärtige Gesetz können, sondern versuchen, den Menschen zu helfen. Aber wir haben in den vergangenen 15 Jahren erlebt, dass dieses Gesetz so oft verändert wurde, dass es inzwischen sehr bürokratisch ist und die Menschen das auch genauso erleben. Das sagen uns nicht nur die Menschen, die in der Grundsicherung sind, sondern das sagen uns auch die Kolleginnen und Kollegen aus den Jobcentern. Daraus haben wir versucht, ein paar Konsequenzen zu ziehen. Mein Ziel ist, dass wir zum 1. Januar 2023 ein neues Gesetz haben werden. Ich will aber auch sagen, was das Gesetz nicht leisten kann: Die Jobcenter werden auch in Zukunft keine Arbeitsplätze schaffen, sondern das ist eine Aufgabe der Privatwirtschaft. Auch nach langer Arbeitslosigkeit ist es möglich, wieder in ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis zu kommen. Dafür gibt es genug Beispiele. Meine Überzeugung ist, dass wir nach wie vor dafür sorgen müssen, dass die Menschen gut versorgt werden, übrigens auch finanziell besser an-

Foto: Rayk Weber

gesichts der hohen Preissteigerungen, die wir im Moment haben. Aber wo immer es geht, muss unser Ziel sein, die Menschen auch aus dem Bürgergeld, aus der Bedürftigkeit, rauszuführen. Ich weiß nicht, wie Sie das sehen, aber für die meisten Menschen ist Arbeit mehr als Broterwerb. Das ist Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Es bedeutet, Kolleginnen und Kollegen zu haben.

Ringo Wagner: Da würde ich gern kurz nachhaken, denn die Begegnungen mit dem Sozialstaat, von denen unsere erste Rednerin aus Ihrer Erfahrung einer langzeitarbeitslosen Person gerade gesprochen hat, sind doch nicht unbedingt positiv und Ausdruck dieser Zielsetzung.

Hubertus Heil: Richtig, in der Praxis erlebe auch ich viel Verdruss, weil die Menschen das Gefühl haben, dass sie manchmal zwischen verschiedenen Sicherungssystemen hin- und hergeschickt werden und dass der Sozialstaat den Menschen im Ton und Tun zu bürokratisch erscheint. Wir sind angetreten, das Stück für Stück zu ändern. Trotzdem muss man auch sehen, dass wir im internationalen Vergleich in Deutschland viel Geld für den Sozialstaat aufwenden, die Frage ist aber: Geben wir es immer an der richtigen Stelle aus? Ich habe das Gefühl, dass unser Sozialstaat zu nachsorgend handelt. Das heißt, wir sind mit sehr viel Geld und auch komplexen Hilfsthemata am Start, wenn oft das Kind schon in den Brunnen gefallen ist. Das zeigt sich am Beispiel der Langzeitarbeitslosigkeit. Denn im Unterschied zur Arbeitsmarktsituation vor 20 Jahren reden wir heute in Deutschland über einen Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel in vielen Branchen.

Aber zwei Drittel der Menschen, die in der Grundsicherung für Arbeit-suchende sind, haben keinen abgeschlossenen Berufsabschluss.

Das heißt, wir haben im Moment ein System, dass wir diese Menschen manchmal kurzfristig in Arbeit bringen, aber das Jobcenter sie nach einer Zeit wieder sieht. Deshalb werden wir mit dem Bürgergeld dafür sorgen, dass das Nachholen eines Berufsabschlusses im Zweifelsfall Vorrang hat

Foto: picture alliance/dpa/dpa-Zentralbild | Britta Pedersen



Hubertus Heil
1972 in Hildesheim geboren

seit 2018 Bundesminister für
Arbeit und Soziales
2017 – 2018 Stellvertretender
Vorsitzender der SPD-Bundes-
tagsfraktion
2017 Generalsekretär der SPD
seit 2011 Mitglied des SPD-
Parteivorstandes, seit Dezember
2019 als Stellvertretender
Parteivorsitzender der SPD
2009 – 2017 Stellvertretender
Vorsitzender der SPD-Bundes-
tagsfraktion
2005 – 2009 Generalsekretär
der SPD
seit 1998 Mitglied des
Deutschen Bundestages
seit 1988 Mitglied der SPD,
Studium der Politikwissen-
schaft und Soziologie an der
Universität Potsdam und Ab-
schluss an der Fernuniversität
Hagen

Der Sozialstaat muss also nicht nur unbürokratischer werden, sondern auch vorsorgender. Wir müssen möglichst versuchen, Armut und Bedürftigkeit zu verhindern, bevor sie entsteht. Und das fängt bei Kindern und Jugendlichen an.

vor der Vermittlung in kurzfristige Arbeit, um auf diesem Weg die Menschen dauerhaft in Arbeit zu bringen. Gleichzeitig müssen wir auch sehen, dass gegenwärtig 50.000 Schülerinnen und Schüler Jahr für Jahr die Schule ohne Schulabschluss verlassen. Wir haben 1,3 Millionen Menschen zwischen 20 und 30 Jahren ohne Berufsausbildung.

Seit über 30 Jahren bin ich SPD-Mitglied und war auch zehn Jahre lang Vorsitzender des Ortsvereins Halle-Neustadt. Ein seit vielen Jahren ungelöstes Thema ist die Benachteiligung vieler Berufsgruppen aus der ehemaligen DDR in Sachen

Rente. Wir haben versucht, einen Gerechtigkeitsfonds für die betroffenen Rentner zu schaffen. Aber dafür braucht man zumindest etwas Geld – viel weniger, als den Menschen eigentlich zusteht. Leider ist das bis heute nicht gelungen und das Problem der betrogenen Generation bleibt ungelöst. Ich möchte Sie einfach bitten, dieses Thema Gerechtigkeitsfonds der Berufsgruppen noch mal anzupacken und nicht weiter aufzuschieben.

Hubertus Heil: Da müssen wir ein wenig genauer hingucken, um zu verstehen, welche Lösungen jetzt möglich sind und welche nicht. Denn ich halte nichts von Politikern, die irgendwas versprechen, was sie dann nicht einlösen können. Wir haben 1992 das Rentenüberleitungsgesetz erlebt unter Norbert Blüm. Die Schwierigkeit dabei war, das kennen viele im Osten, dass es sehr viele Sonderversorgungssysteme gab, die so nicht übergeleitet wurden. Das betrifft die Situation geschiedener Frauen. Da ist die Situation von Menschen, die in der Schwerchemie gearbeitet haben. Es gab Sondersicherungssysteme auch für Sicherheitsorgane und vieles mehr. Die Frage ist: Was ist jetzt möglich?

Wir haben im Koalitionsvertrag keinen Gerechtigkeitsfonds drin. Aber mit dem Härtefallfonds wird es für Menschen, die aufgrund der Rentenüberleitung besonders betroffen sind, tatsächlich auch Geldleistungen geben. Dafür haben wir Geld im Bundeshaushalt eingestellt. Was jetzt fehlt, ist eine Einigung von Bund und Ländern, weil beide sich daran beteiligen müssen. Wenn das gelingt, gibt es ein Gesetz für diesen Fonds und dann können, sobald die Gruppen er-



mittelt sind, Zahlungen auch erfolgen. Das habe ich allerdings nicht allein in der Hand, dafür brauche ich die Ministerpräsidenten von 16 Bundesländern und die Bundesregierung, damit wir das gemeinsam stemmen. Wir haben aber eine Lösung gefunden, wie wir diese große Narbe in der Biografie vieler Menschen zumindest etwas lindern können. Dahinter steckt aus meiner Sicht aber auch ein ganz großes Thema: das Gefühl vieler Ostdeutscher, in der Transformation der 1990er Jahre nicht fair behandelt worden zu sein, trotz der heute wirtschaftlich viel besseren Lage, trotz der Tatsache, dass wir es endlich schaffen, im nächsten Jahr die Renten Ost-West anzugleichen. Denn auch das hat ja viel zu lange gedauert, über 30 Jahre.

Der Härtefallfonds wird das Problem aber nicht lösen, da er sich an der Grundversicherung orientiert. Davon werden 98 Prozent der Menschen in den betroffenen Berufsgruppen völlig ausgeschlossen bleiben, weil die alle gearbeitet haben. Und ihnen wurde Eigentum entnommen. Denn §14 Grundgesetz bedeutet doch eigentlich, Rente darf nicht genommen werden, außer für bestimmte Dinge. Aus meiner Sicht fehlt die politische Bereitschaft, endlich die Fehler rückgängig zu machen, die nach 1992 in der Frage der Ost-Rentner gemacht wurden.

Hubertus Heil: Wir werden nicht alles Unrecht von vor 1992 aufholen können. Und ich finde, dass wir uns das auch eingestehen müssen. Denn wenn wir den Leuten etwas anderes versprechen, dann passiert nichts.

Das, was wir tun können, ist, für diejenigen etwas zu machen, die am härtesten betroffen sind – die nämlich durch die Fehler, die damals gemacht wurden, inzwischen wirklich auf dem Zahnfleisch gehen. Und ich will schon, dass dieser Härtefallfonds weit über die Möglichkeiten der Grundsicherung auch hinaus geht. Aber Sie werden nicht erleben, dass alles ausgeglichen werden kann.

Ich habe, was man einen gebrochenen Lebenslauf nennt. Ich habe alle Maßnahmen des Jobcenters mitgemacht, mich in alles eingegliedert, was mir gesagt wurde. Es ist aber unglaublich schwer, mit so einem gebrochenen Lebenslauf, obwohl er so vielfältig ist, in den Arbeitsmarkt zu kommen, noch dazu mit 52 Jahren.

Wir können 30 Jahre Fehler in der Rentenpolitik nicht mit einem Federstrich wegmachen. Es tut mir leid, dass ich diese schlechte Nachricht überbringen muss, denn ich teile das Anliegen. Aber Politik ist das, was wir für Menschen bewegen können, und nicht das, was wir uns wünschen.

Was mich wirklich ärgerlich macht, ist die Struktur des Arbeitsmarktes, die darauf ausgelegt ist, dass der Stärkere gewinnt, und das führt eben zurück auf die Agenda 2010, die darauf aus war, einen großen prekären Arbeitsmarkt zu schaffen. Tatsache ist, dass Menschen so wie ich damit in Armut landen.

Vor ein paar Tagen gab es den Armutsbericht 2022, davon sind 20 Prozent Rentner, 20 Prozent Jugendliche, 25 Prozent prekär Beschäftigte und ein minimaler Satz tatsächlich arbeitslos. Die Mehrheit der Menschen, die prekär arbeiten oder keine Arbeit bekommen, sind also schwer von Armut betroffen. Das geht soweit, dass diese Menschen sich überlegen müssen, was sie Mitte des Monats noch essen sollen. Ich bin bei Twitter, da gibt es einen Hashtag #ichbinarmutsbetroffen, wo Menschen 2022 um Brot, um Kartoffeln, um Milch bitten. Das macht mich unglaublich wütend. Wenn Sie sagen, Sie wollen das System Hartz IV verbessern, halte ich das für fast unlösbar. Denn unsere ganze Wirtschaftsstruktur ist doch darauf ausgerichtet,

dass man den höchsten Gewinn mit minimalsten Kosten erreichen will. Das zu ändern ist enorm schwer. Es muss tatsächlich ein Umdenken stattfinden. Es muss klar sein, dass es auch für die Arbeitgeber ein paar Grundsätze gibt, an die sie sich zu halten haben. Es heißt immer, der Sozialempfänger bemüht sich nicht. Das ist einfach nicht richtig. Es gibt ganz viele Menschen, die sagen: »Ich nehme noch den schlechtesten Job an, einfach um zurechtzukommen.«

Hubertus Heil: Auch ich will das System grundlegend ändern. Und das wird mit dieser Arbeitsmarktreform in vielen Bereichen so sein. Aber Sie haben Themen angesprochen, die mit einer Arbeitsmarktreform nicht erledigt sind, zum Beispiel die Frage: Was haben wir für einen Arbeitsmarkt, und was gelten dort für Regeln? Wir haben 2015 in Deutschland den Mindestlohn eingeführt, nach zehn Jahren Debatte. Früher hätten Gewerkschaften und Arbeitgebervertreter gesagt, das ist gar nicht Aufgabe des Staats, sondern das ist deren Job. Sie machen die Tarifverträge, und der Staat soll sich aus der Lohnfindung raushalten. Aber wir wissen alle, dass das zerbröselt und vor allem in Ostdeutschland eine sehr geringe Tarifbindung da ist. Deutschlandweit haben wir nur 48 Prozent der Beschäftigten, die noch einen Tarifvertrag haben. Da sind wir vor 30, 40 Jahren in eine Fehlentwicklung geraten. Wir haben erlebt, dass in vielen Bereichen, vor allem in sozialen Dienstleistungsberufen, gar keine Tarifbindung mehr da ist. Das ist kein Problem von Volkswagen, also von männlichen Industriearbeitern, die stark organisiert sind und mit einer starken IG Metall Tarifverträge und sehr hohe Löhne haben. Das geht vor allem zulasten von Frauen. Das heißt, wir werden nicht mit einem Gesetz alle Ungerechtigkeiten wegschaffen, aber wir brauchen eine Strategie, die prekäre Arbeit zurückdrängt. Ich mache ein ganz praktisches Beispiel:

Wir haben zum 1. Oktober 2022 den Mindestlohn endlich auf 12 Euro erhöht, davon werden 6,5 Millionen Menschen in Deutschland profitieren. Das ist für viele, so bitter es klingt, die größte Lohn-erhöhung in ihrem Leben.

Das sind 22 Prozent. Wer Vollzeit bisher auf Mindestlohnbasis gearbeitet hat, hat 1.700 Euro brutto im Monat bekommen. Jetzt sind es 2.100 Euro. Das ist auch noch nicht die Welt, aber es macht das Leben für Menschen ein Stück erträglicher und leichter. Gleichzeitig kann der Mindestlohn immer nur eine absolute Lohnuntergrenze sein. Wir brauchen wieder mehr Tarifverträge oberhalb des Mindestlohns. Deshalb werden wir beispielsweise dafür sorgen, dass

öffentliche Aufträge des Bundes, also da, wo der Staat Steuergeld gibt, nur an die Unternehmen gehen, die nach Tarif bezahlen. Ich halte das für den richtigen Weg, um zu mehr Tarifbindung zu kommen. Wir werden auch beim Thema Befristungsrecht etwas tun müssen. Gerade viele junge Menschen erleben trotz einer guten Ausbildung, dass sie sich nur von einem Kettenvertrag zum nächsten hangeln können. Bevor wir in diesem Punkt über die Privatwirtschaft schimpfen, müssen wir allerdings selbstkritisch eingestehen, dass beim Thema befristete Beschäftigung vor allem der Staat kein gutes Beispiel abgibt. Wir wollen deshalb das Privileg des Staats, die Haushaltsbefristung als eine Form der sachgrundlosen Befristung, abschaffen.

Ringo Wagner: Um noch mal die Frage nach dem Zugang zum Arbeitsmarkt aufzugreifen: Wie ist das einzuordnen, dass es, wie gerade geschildert, Menschen mit vielfältigen Berufserfahrungen gibt, die um Zugang bemüht sind, aber trotz dem bestehenden Arbeitskräftemangel in keine dauerhaften Arbeitsverhältnisse kommen?

Hubertus Heil: Darauf wollte ich gerade zu sprechen kommen: Ich nehme an, Sie und ich stehen beide in der Mitte unseres Lebens. Jedenfalls fühlen wir uns so. Aber eine Wirtschaft, die Menschen unserer Generation schon zum alten Eisen packt und gleichzeitig über Arbeits- und Fachkräftemangel sich beklagt, die macht was falsch.

Wir haben ein doppeltes Problem, und das ist die Verrücktheit unserer Zeit am Arbeitsmarkt: Auf der einen Seite ist es tatsächlich so, dass in vielen Regionen und Branchen Fachkräfte und Arbeitskräfte fehlen – in vielen Bereichen ist das heute schon eine Wachstumsbremse. Auf der anderen Seite gibt es Menschen, die keinen dauerhaften Zugang finden.

Wir haben sozusagen einen gespaltenen Arbeitsmarkt. Das wird mit Blick auf die Demografie noch schlimmer, denn ab 2024/2025 werden in Ost- und Westdeutschland sehr geburtenstarke Jahrgänge zurecht in Rente gehen, die sogenannten Babyboomer. Die Konsequenz für den Sozialstaat, für die Rente und den Arbeitsmarkt muss deshalb doch darin bestehen, für eine höhere Erwerbsbeteiligung zu sorgen. Wir reden über Fachkräftemangel und haben gleichzeitig 50.000 Schülerinnen und Schüler ohne Schulabschluss. Wir reden über Fachkräftemangel und haben über 1,3 Millionen Menschen zwischen 20 und 30 Jahren ohne Ausbildung. Die sehen wir in den Statistiken der Siche-



runssysteme wieder. Wir müssen über die Frauenerwerbsbeteiligung reden. Immer noch ist es so, dass Männer eher Vollzeit und Frauen eher Teilzeit arbeiten. Und wir müssen darüber reden, dass Menschen beschäftigungsfähig bleiben. Denn in dem Wandel von Arbeit, den wir jetzt erleben, ist gute Ausbildung nicht mehr eine Voraussetzung für ewige Beschäftigungsfähigkeit. Aber selbst wenn wir all das angehen, brauchen wir sogar zusätzlich noch qualifizierte Zuwanderung aus anderen Ländern. Gleichzeitig müssen wir sicherstellen, dass Zuwanderung nicht ausgenutzt wird, um Löhne zu drücken. Der Staat tut sein Möglichstes, aber die Wirtschaft hat auch eine eigene Verantwortung zur Fachkräftesicherung. Das heißt, wir werden uns bestimmte Arbeitsbedingungen und unangemessene Lohnstrukturen – schlecht bezahlte Arbeit – in Deutschland schlicht und ergreifend nicht mehr leisten können in einer Zeit, in der die Arbeitskräfte knapper geworden sind.

Sie haben eben schon die Bedeutung der Weiterbildung betont, und ich glaube, Ihr Haus spricht inzwischen von der Weiterbildungsrepublik, die notwendig ist, um den Strukturwandel in Deutschland bewältigen zu können. Ich komme von einem Verband der freien Schulen der Erwachsenenbildung hier in Sachsen-Anhalt und habe deshalb auch eine spezielle Frage dazu. Am 1. Juli hat die Bundesagentur für Arbeit die neuen Bundesdurchschnittskostensätze veröffentlicht für sogenannte berufliche Weiterbildungsmaßnahmen.

Wenn man aber davon ausgeht, dass Weiterbildung ein Zukunftsbereich ist, um die Arbeitnehmer fit zu machen für den Bereich Digitalisierung oder Energie, dann ist es doch sehr schwer verkraftbar für die Träger, dass in den nächsten zwei Jahren die Bundesdurchschnittskostensätze, die bisher galten, sogar noch weiter sinken sollen.

Das passiert in einer Zeit, wo die Träger nicht nur hohe Energiekosten haben, sondern auch der Mindestlohn für die Weiterbildungsbranche gilt, der seit 2013 hier in den neuen Bundesländern ungefähr um 70 Prozent gestiegen ist. Den gibt es auch zurecht, muss ich sagen, aber das große Problem ist, dass diese Bundesdurchschnittskostensätze nicht darauf angelegt sind. Hier muss der Bundesgesetzgeber tätig werden und ein neues System schaffen, damit sich die geforderten und auch geförderten Maßnahmen im Bereich der Weiterbildung überhaupt umsetzen lassen.

Hubertus Heil: Ich bin sogar schuld am Mindestlohn der Weiterbildungsbranche. Es ist schlimm genug, dass wir einen brauchen. Denn wenn wir qualifizierte Weiterbildung haben wollen, dann geht das nicht zu Mindestlohnbedingungen. Wenn es ein Tariftreuegesetz des Bundes gibt, werden wir auch klären müssen, ob diejenigen, die für den Bund zum Beispiel Weiterbildung machen, sich an solche Vorgaben halten müssen. Das hat dann aber für den Staat auch die Folge, dass Kostensätze angemessen sein müssen. Das ist mir sehr bewusst. Aber das Thema, was sich damit verbindet und was Sie angesprochen haben, ist für unsere Gesellschaft lebensnotwendig. Ich komme aus Peine, einer Stadt mit 50.000 Einwohnern. Als ich Kind war, haben in Peine noch 10.000 Menschen im Stahlwerk gearbeitet, heute sind es 800. Das heißt, die Geschichte meiner Heimatstadt ist eine Geschichte des Strukturwandels, der übrigens in Peine einigermaßen gelungen ist. Aber was ich im Osten erlebt habe in den 1990er Jahren, als ich nach Brandenburg gegangen bin, war eben nicht Strukturwandel wie in Peine, sondern das waren Strukturbrüche. Warum erwähne ich das? Weil wir diese beiden Erfahrungen jetzt im Kopf haben müssen für die nächsten zehn Jahre. Wir werden erleben, dass Arbeitsplätze in bestimmten Bereichen zwar nicht verschwinden, sich aber Tätigkeitsanforderungen verändern bis hin zur beruflichen Neuorientierung. Und es gibt einen Bereich, in dem wird die Nachfrage nach menschlicher Arbeit nicht nur weniger, sondern mehr: Das sind die sozialen Dienstleistungsberufe in Gesundheit, Bildung, Pflege. Um diese

Foto: Rayk Weber

vielen Veränderungen gleichzeitig zu bewältigen, brauchen wir nicht nur ein Instrument, einen Schraubenschlüssel, sondern einen ganzen Werkzeugkasten. Die Grundidee haben Sie mit einem Schlagwort genannt:

Deutschland muss eine Weiterbildungsrepublik werden. Eine gute Ausbildung ist immer noch die beste Eintrittskarte in ein Erwerbsleben, aber es ist kein Dauerabo mehr. Wir müssen dafür sorgen, dass es Möglichkeiten gibt, betrieblich oder außerbetrieblich, immer wieder Neues zu lernen, damit man den Anschluss nicht verliert.

In der Politik wird oft nach dem Motto diskutiert: wirtschaftlicher Erfolg oder Sozialstaat. Andersrum ist es aber richtig: Es gibt soziale Grundlagen für wirtschaftlichen Erfolg – eine ist, dass wir Unternehmen und Beschäftigte begleiten bei dem Weg der Weiterbildung.

Ich bin Betriebsrat eines Energiedienstleisters hier aus Magdeburg und stelle fest: **Wir als Betriebsräte müssen oftmals überhaupt darum kämpfen, dass verstanden wird, was eigentlich eine Gewerkschaft ist oder wie das Ganze mit einem Tarifvertrag funktioniert.**

Da stellt sich mir die Frage, ob nicht mehr politische Bildung in den Lehrplan eingebracht werden müsste. Es soll nicht wieder im Marxismus wie damals zu DDR-Zeiten gipfeln. Aber vielleicht können wir dahingehend für die Schüler was vertiefen, damit wir auch einfachere Arbeit haben als Betriebsräte.

Hubertus Heil: Auf jeden Fall. Aber erst mal möchte ich Ihnen für Ihre Arbeit als Betriebsrat danken. Das hat nämlich eine sozialstaatlich wichtige Funktion. Überall dort, wo es Sozialpartnerschaft





gibt – Gewerkschaften und Arbeitgeber – oder Betriebspartnerschaft – Betriebsrat und Unternehmensleitung – und gemeinsame Vereinbarungen zustande kommen, hat das für den Sozialstaat eine entlastende Funktion. Es findet ein Interessenausgleich statt und es kommt zu gemeinsamen und hoffentlich solidarischen Lösungen. In der Coronapandemie haben wir Gesetze und Regeln gemacht und mussten davon ausgehen, dass die Menschen sich daran halten. In einem Betrieb, wo noch ein Betriebsrat ist, war mir klar: Da gucken noch welche hin. Wir können ja nicht jeden Betrieb kontrollieren. Wir haben in der Pandemie auch erlebt, wie ausbeuterisch in der Fleischindustrie gehandelt wurde. Das war vor Corona natürlich auch schon unerträglich, dass da Menschen aus Mittel- und Osteuropa bei uns ausgebeutet worden sind. Die wurden in ganz schlechte Unterkünfte gepfercht und sind in vielen Bereichen um ihre Löhne betrogen worden. Das ist in Deutschland aber erst ein großer gesellschaftlicher Skandal geworden, als das ein Pandemierisiko für ganze Landkreise wurde – eigentlich kein guter Punkt. Wir haben deshalb ein Gesetz gemacht, Leiharbeit und Werkverträge dort verboten, und haben jetzt auch die ersten Tarifverträge. Umgekehrt heißt das: Da, wo Betriebsräte waren, war ich mir immer sicher, dass die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch eingehalten werden, jedenfalls besser als in anderen Bereichen. Unser Problem ist nur, wir haben zu wenig davon. Es gibt ein Recht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Fotos: Reyk Weber

in Deutschland, einen Betriebsrat zu gründen. Es ist sogar ein Straftatbestand, die Gründung eines Betriebsrats zu unterdrücken. Aber haben Sie schon mal davon gehört, dass es in Deutschland dazu ein Strafverfahren gegeben hat? Das ist der Punkt, weil es juristisch gesprochen ein Anzeigedelikt ist. Das heißt, sie müssen den Mut haben, das anzuzeigen. Das trauen sich viele nicht, weil sie Angst vor Konsequenzen haben, zum Beispiel dass sie aus dem Betrieb gedrängt werden. Ich will das Gesetz so ändern, dass künftig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das nicht mehr anzeigen müssen, sondern die Kenntnis einer Staatsanwaltschaft von einem solchen Tatbestand automatisch zu Ermittlungen führt. Man nennt das ein Offizialdelikt. Das ist notwendig, weil ich diejenigen, die den Mut haben, einen Betriebsrat zu gründen, den Rücken stärken will. Es gibt übrigens auch viele Unternehmen, die froh sind, einen Betriebsrat zu haben, weil sie einen Wandel im Betrieb besser aushandeln können und nicht verordnen müssen. Also, um abschließend dann doch mal Ihre Frage zu beantworten: Ja, das muss in die Schulen, und das ist überhaupt nicht Staatsbürgerkunde, sondern muss Allgemeinwissen sein. Ich erlebe, dass es in Schulen inzwischen Planspiele gibt, wie man Unternehmen gründen kann. Das ist sicherlich eine super Sache.

Aber dass man in der Schule auch lernt, dass Demokratie nicht nur Parlament ist, sondern dass auch Betriebsräte dazugehören, und dass in unserer Verfassung in Artikel 9 die Sozialpartnerschaft steht – das muss gestärkt werden. Denn Menschen, die ihre Rechte nicht kennen, werden ausgebeutet.

Denken wir an die Lkw-Fahrer aus Polen, die von München nach Hamburg fahren. Auch die hätten zumindest den Mindestlohn verdient. Das sagt ihnen nur keiner. Das wissen die nicht. Das werden auch Kontrollen nicht grundsätzlich ändern. Deshalb haben wir jetzt das Projekt »Faire Mobilität« mit den Gewerkschaften zusammen gestartet, in dem Gewerkschaften Geld bekommen, damit sie in Landessprache über die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufklären.

Ich möchte den Blick noch mal auf die Frage lenken, wie alle Generationen vom Sozialstaat profitieren können und müssen. Wie groß ist das Tischtuch? Wie wird es verteilt, angefangen bei jungen Eltern, Schülern, die mit dem Lernen nicht zurechtkommen, später im Berufsleben bei Umschulung oder auch Erwerbsunfähigkeit bis hin zur Rentnergeneration? Ich weiß, das ist ein großes Pflaster, und das Tischtuch

wird immer wieder zerteilt. Besteht da noch Generationengerechtigkeit? Muss das Tischtuch größer werden? Müssen Betriebe mehr leisten, weil es der Sozialstaat finanziell gar nicht alleine kann?

Hubertus Heil: Das ist genau die Richtung, über die wir reden müssen. Um eine Sache aufzuklären, über die seit einigen Jahren viel gestritten wird: Wie funktioniert das Rentensystem in Deutschland? Bleibt es noch stabil? Wenn sie heute Umfragen unter jungen Leuten lesen, sagen die: »Ich werde keine Rente mehr haben.« Das ist inzwischen eine festgefügte Meinung, weil das 20, 30 Jahre suggeriert wurde. Ich würde sagen, wir stehen vor erheblichen Herausforderungen, um die Rente in Deutschland stabil zu halten. Das hängt auch mit dem veränderten Altersaufbau zusammen. Wir werden jetzt erleben, dass diese geburtenstarken Jahrgänge massiv in Rente gehen. Die spannende Frage ist: Wie kriegen wir es trotzdem hin, dass wir Generationen nicht gegeneinander auspielen? Und da bleibe ich dabei: Uns ist bisher nichts Besseres eingefallen, bei allem, was richtig ist, mit betrieblicher Altersvorsorge und auch privater Vorsorge, aber die gesetzliche Rente muss die tragende Säule der Alterssicherung bleiben. Wie wird uns das gelingen? Das gelingt nicht alleine, indem man Rentenreformen macht – so wichtig die sind.

Die entscheidende Schlacht findet am Arbeitsmarkt statt. Je mehr Menschen in sozialversicherungspflichtiger Arbeit sind, desto stabiler ist das Rentensystem.

Manchmal habe ich das Gefühl, dass die Leute die Rente für so eine Art Sparkasse halten, in die man einzahlt und dann seine Beiträge verzinst wiederbekommt. Aber dem ist nicht so. Wir haben ein umlagefinanziertes System. Die Menschen erwerben in ihrem Erwerbsleben Ansprüche an die Rentenkasse, die sind gesetzlich geschützt, sogar verfassungsrechtlich. Finanziert wird das über die berufstätige Generation von heute. Und deshalb müssen wir schauen, dass wir in den nächsten Jahren möglichst viele Menschen in der berufstätigen Generation in Beschäftigung haben. Das hat Voraussetzungen, das heißt, wir müssen dafür sorgen, dass die Menschen, die in die Ausbildung kommen, erst mal beschäftigungsfähig werden. Und da haben wir soziale Probleme, über die wir ganz offen reden müssen. Denn wir haben nicht nur aktuell Armut, sondern in vielen Familien inzwischen auch vererbte Armut der zweiten und dritten Generation. Wir haben Kinder, die in solchen familiären Verhältnissen aufwachsen und wenig Chancen haben im Leben, da wieder raus-

zukommen. Je früher wir anfangen, Familien und Kinder direkt zu unterstützen, desto besser ist das für die Kinder. Wir geben im Vergleich zu den skandinavischen Ländern, die immer das große sozialstaatliche Vorbild im Umgang mit Kindern und Jugendlichen sind, nicht weniger Geld aus, wir machen es nur oft an der falschen Stelle. Und deshalb sage ich, so richtig ich es finde, finanzielle Leistungen jetzt bei der Bürgergeld-Reform auch für Kinder zu erhöhen und eine eigenständige Kindergrundversicherung einzuführen, so sehr weiß ich auch, dass es nicht immer um finanzielle Leistungen geht. Manchmal hilft es auch, dass es Schulsozialarbeit gibt, dass Kinder und Hilfsysteme zusammengebracht werden. Es gibt so oft Antragsleistungen, die nie bei den Kindern ankommen. Da müssen wir mehr tun. Wir müssen insgesamt mehr vernetzt denken. Wir sollten mehr über Generationensolidarität im Zusammenhang mit unserem Sozialstaat diskutieren.



Ringo Wagner: Das klingt sehr grundsätzlich. Wie ist das zu verstehen?

Hubertus Heil: Sozialstaat bedeutet nicht nur Grundsicherung, Hartz IV oder dann Bürgergeld. Sozialstaat meint nicht nur Rechte von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen. Sozialstaat ist übrigens nicht nur für bedürftige Menschen wichtig.

Denn die meisten Sozialleistungen, die wir haben, sind keine Gnade des Staats, sondern soziale Rechtsansprüche von Bürgerinnen und Bürgern, für die man politisch immer streiten muss und für die man manchmal sogar vor Gericht ziehen muss.

Das heißt, wenn wir über Sozialstaat reden, dann reden wir über die Frage, wie ist er ausgestaltet, welche Rechtsansprüche gibt es, wofür geben wir Geld aus, wie organisieren wir ihn. Aber auch ein Sozialstaat wird zukünftig Menschen brauchen, die in der Sozialverwaltung Aufgaben vernünftig umsetzen. Das wird oft vergessen, wenn wir über Sozialstaat reden, dass es auch viele engagierte Fachkräfte braucht und schließlich auch gibt, die den Sozialstaat täglich verwirklichen.



Es ist notwendig, dass der Staat im Bedarfs- oder Hilfsfall klärt, wer zuständig ist. Wir haben im Bundesteilhabegesetz etwas geschaffen, das nennt sich »Unabhängige Teilhabeberatung«. Das sind Stellen, die gibt es in ganz Deutschland, finanziert von meinem Ministerium. Die beraten Menschen mit Handicaps und Einschränkungen und zwar rechtskreisübergreifend, weil es für Menschen mit Behinderungen eine Zumutung ist, wissen zu müssen, welches soziale System gerade zuständig ist. Und das nehme ich jetzt mal als eine Chiffre dafür, wie der Sozialstaat zugänglicher werden sollte. Zu einem modernen Sozialstaat gehört gerade mit Blick auf die Digitalisierung auch, dass wir über die Frage Sozialstaat als sozialer Dienstleister mehr reden und neu nachdenken. Es ist sicherlich nicht ganz leicht aufzulösen, weil da verschiedene Ebenen und Träger und Zuständigkeiten ineinandergreifen müssen. Aber eigentlich schwebt mir das so vor, dass man ein Portal hat, durch das man geht und das einen dahin führt, wo man hin muss. Man kann es auch anders sagen:

Die Digitalisierung des Sozialstaats ist auch eine Riesenchance, die Verwaltungen so zu vernetzen, dass nicht die Menschen, sondern ihre Daten so laufen, dass sie zu ihrem Recht kommen. Das wäre jedenfalls auch mein Anspruch an einen unbürokratischeren Sozialstaat.

Ich bin Berufsschullehrer an einem privaten Träger hier in Magdeburg, und wir arbeiten viel mit Menschen mit Beeinträchtigungen zusammen. Mit den Werkstätten haben wir in Deutschland doch einen Arbeitsmarkt, der am eigentlichen Arbeitsmarkt vorbeiläuft, parallel. Da gibt es Verknüpfungsmöglichkeiten, wie die Menschen in diesen Werkstätten auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß fassen könnten, aber einfach davon abgehalten werden, ihre Möglichkeiten auszuschöpfen. Wir haben die UN-Menschenrechtskonvention unterzeichnet und gesagt, wir wollen für Inklusion eintreten, aber ich sehe davon nichts.

Hubertus Heil: Wir haben tatsächlich unter den Menschen mit schweren Beeinträchtigungen viel mehr, die arbeitslos sind, die eine bessere Ausbildung haben, im Vergleich mit den restlichen Arbeitslosen.

Da ist noch ein Potenzial, nicht nur in den Werkstätten, sondern auch auf dem freien Arbeitsmarkt, und eigentlich haben wir alle Möglichkeiten, als Staat und Unternehmen inklusive Arbeitsplätze zu schaffen. Bei vielen Formen von Beeinträchtigungen helfen übrigens auch technische Lösungen.

Da gibt es tolle Sachen. Trotzdem kommt es nicht voran. Wir haben jetzt ein Budget für Arbeit geschaffen – das ist eine Möglichkeit, auch Unterstützung zu bekommen für Menschen, die den Schritt raus aus einer Werk-

statt in die Arbeitswelt machen. Es gibt ein verpflichtendes Gesetz für Unternehmen, eine bestimmte Quote von Menschen mit schweren Behinderungen einzustellen. Aber einige Unternehmen kaufen sich frei, indem sie sogenannte Null-Beschäftigte sind. Das sind zum Teil sehr große Unternehmen. Das heißt, wir werden einerseits die Förderungen für inklusive Arbeitsplätze erhöhen, aber wir werden auch dafür sorgen, dass die Abgabe erhöht wird für diese Null-Beschäftigte. Denn dafür habe ich wirklich kein Verständnis. Da geht es schlicht und ergreifend oft um Vorurteile. Es gibt ganz viele Menschen mit Beeinträchtigungen, die unglaubliche Fähigkeiten haben und die wir gerade in Zeiten von Arbeits- und Fachkräftemangel sehr gut gebrauchen können.

Der Sozialstaat ist weltweit ja wirklich ein Vorzeigemodell, aber wenn wir jetzt überall mehr Geld in die Systeme pumpen, was sicherlich auch gerechtfertigt ist, woher nehmen wir das ganze Geld? Für Rüstung wird jetzt auch viel investiert. Wäre es nicht sinnvoller, das eine oder andere mehr in die sozialen Sicherungssysteme zu geben, damit wir den inneren Frieden sicherstellen?

Hubertus Heil: Nach dem Überfall Putins Russland auf die Ukraine am 24. Februar 2022 war allen klar, wir müssen etwas für die Ausrüstung der Bundeswehr tun. Das ist keine leichte Erkenntnis, weil ich auch nicht jemand bin, der gern

Geld für Rüstung ausgeben will. Was mir allerdings als Arbeits- und Sozialminister wichtig war, dass die Investitionen, die wir jetzt in die Bundeswehr tätigen müssen, nicht zulasten von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gehen. Deshalb war es richtig, dass wir ein Sondervermögen geschaffen und das nicht aus dem Haushalt ausgespart haben. Ich bin sogar der festen Überzeugung, dass in dieser unsicheren Welt äußerer Frieden und sozialer Frieden im Inneren eigentlich zwei Seiten einer Medaille sind. Ich weiß, dass es auch hier im Raum sicher-

lich unterschiedliche Gefühle dazu gibt. Aber das Ziel, das Putin hatte, war auch, mit dem Angriff auf die Ukraine die westliche Gesellschaft zu spalten. Das ist ihm mit Europa nicht gelungen. Jetzt stehen wir vor der Frage, ob dieser Krieg dazu führt, dass unsere Gesellschaft sozial gespalten wird. Wir haben eine hohe Inflation, wir kommen in eine ernsthaft wirtschaftlich und sozial noch schwie-

rigere Lage. Ich will Ihnen aber eines versichern, dass ich als Arbeits- und Sozialminister alles tun werde, dass dann auch der Sozialstaat da ist und alles tun wird, um ihnen zu helfen. Denn gerade in solchen Zeiten zeigt sich doch, wie wichtig ein Sozialstaat ist. Deshalb auch noch mal nach all den Themen ganz grundsätzlich: Es gibt aus meiner Sicht die Notwendigkeit, darüber zu reden, welchen Wert dieser Sozialstaat hat, weil der bei allem Ärger, den wir heute auch diskutiert haben, bei allen Krisen und Problemen, unterschätzt wird. Es ist eine der tollsten Ideen, die uns nach dem furchtbaren Zweiten Weltkrieg in Deutschland eingefallen sind, dass wir einen sozialen Rechtsstaat haben. Die Frage ist: Wie wir ihn ändern können, was wir besser machen müssen? Aber wir dürfen nicht zulassen, dass wir ihn infrage stellen.

Unsere Gesellschaft befindet sich in einem rasanten Wandel, hat mit vielen äußeren Schwierigkeiten zu tun. Viele Ängste bestehen, Einkommen, Lebensstile, Regionen haben sich auseinanderentwickelt – und da ist der Sozialstaat der Kitt unserer Gesellschaft, der mithelfen muss, dass wir zusammenhalten und die Zuversicht nicht verlieren, dass man Dinge zum Besseren verändern kann. Wir müssen offen darüber reden, was nicht läuft. Aber wir dürfen nicht so tun, als könnten wir nicht das, was notwendig ist, auch ändern.

Denn wenn wir angesichts der Herausforderungen in Angst erstarren, dann wird es um Spaltung gehen, dann kommen irgendwelche Scharlatane, die keine Probleme lösen, aber die Gesellschaft gegeneinander ausspielen. Deswegen freue ich mich, dass wir offen über Defizite gesprochen haben, aber vielleicht an der einen oder anderen Stelle auch über Wege, wie wir dieses Land besser machen können.



Foto: Rayk Weber

X

**DER SOZIALSTAAT
...AUS DER
PERSPEKTIVE
EINES
UNTERNEHMERERS**

Ein Gespräch von Jens Bullerjahn
mit Klaus Papenburg

Die Mittelschicht trägt den Sozialstaat

Lieber Klaus Papenburg, welchen Aspekt verbinden Sie als Erstes mit dem deutschen Sozialstaat?

Spontan fällt mir dazu ein, dass unser Sozialstaat seine Wurzeln im Grundgesetz hat, sich aber zugleich in der sozialen Marktwirtschaft begründet. Und da bewegen wir uns in einem Spannungsfeld zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip. So, wie ich das Solidaritätsprinzip noch in Erinnerung habe von früher, geht es um die Unterstützung zunächst einmal des Schwächeren, dass die Allgemeinheit den Einzelnen unterstützen soll in den Problembereichen, die entstehen können, ob finanziell, in Fragen der Gesundheit oder dergleichen. Das Subsidiaritätsprinzip fordert, dass derjenige, der sich selber helfen kann, dies auch erst mal versucht und nicht gleich die Leistungen des Staates in Anspruch nimmt.

Deshalb muss es aus meiner Sicht immer einen Wettbewerb geben zwischen dem Solidaritätsprinzip – wo muss der Staat eingreifen, wo muss er unterstützen – und dem Subsidiaritätsprinzip – wo aber kann ich dem Bürger zumuten, dass er sich selber hilft.

Das ist meiner Meinung nach richtig, und das ist auch eine Errungenschaft der Deutschen, weil dieser Wettbewerb zwischen diesen beiden Prinzipien nirgendwo so stark verankert ist wie in unserer Demokratie.

Sie sind Familienunternehmer in Halle. Wie viele Menschen beschäftigen Sie dort?

Unser Gesamtunternehmen hat heute gut 4.000 Mitarbeitende, in meinem Aufgabenbereich sind über 2.500 Mitarbeitende, davon ein Großteil hier im mitteldeutschen Raum. Viele Mitarbeitende in meinem Aufgabenbereich haben die Erfahrung gemacht, einmal in der DDR aufgewachsen zu sein und auf der anderen Seite heute in der Bundesrepublik zu leben. Interessanterweise meinen viele von ihnen allerdings, dass wir gegenwärtig nicht in einer sozialen Marktwirtschaft, sondern doch eher im Kapitalismus leben. Ich bin schon noch der festen Überzeugung: Gott sei Dank leben wir nicht im Kapitalismus, sondern haben einen Staat, der beide Bereiche berücksichtigt.

Wo begegnet Ihnen der Sozialstaat in Ihrer Rolle als Familienunternehmer?

Ich versuche mich grundsätzlich erstmal dem Sozialstaat zu entziehen. Als Familienunternehmer lebe ich ungern von Fördergeldern.

Denn berechtigterweise, wenn man Fördergelder in Anspruch nimmt, hat man auch ein ganz anderes Berichtswesen. Ich bin lieber frei in meinen Entscheidungen, lieber mache ich eine Investition weniger, als dass ich mich in Abhängigkeit vom Staat bringe. Aber als Unternehmer bin ich natürlich täglich konfrontiert mit dem Sozialstaat mit allen Belangen.

Dem Unternehmer wird gern unterstellt, dass er eigentlich keinen großen Sozialstaat haben möchte, weil er den mitfinanzieren muss, weil damit Restriktionen einhergehen, viele Rechte für die Arbeitnehmenden. Wie stellt sich aus Ihrer Sicht dieses Spannungsfeld Arbeitgebende – Arbeitnehmende – Staat und die Diskussion um die Rolle der Unternehmen aktuell dar?

Natürlich befürworte auch ich: je weniger Staat, je mehr Markt, desto besser. Und ich meine, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber sich finden, um Lösungen für beide zu erarbeiten.



Jens Bullerjahn
1962 in Halle (Saale) geboren,
2022 in Eisleben verstorben

2016 – 2022 Berater für Wirtschaft und Finanzen
2012 – 2016 Vorsitzender der Tarifgemeinschaft der Länder
2006 – 2007 stellvertretender Bundesvorsitzender der SPD
2006 – 2016 Finanzminister und stellvertretender Ministerpräsident in Sachsen-Anhalt, Mitglied des Bundesrates, Mitglied der Föderalismuskommissionen II und III
1990 – 2016 Mitglied des Landtages Sachsen-Anhalt, Parlamentarischer Geschäftsführer, Vorsitzender der SPD-Fraktion
1990 Gemeinderat, Kreistag
1979 – 1990 Elektromonteur, Elektroingenieur im Mansfelder Land



Klaus Papenburg
1970 in Großburgwedel geboren

seit 2021 Mitglied des Aufsichtsrats der Salzgitter AG

seit 2019 Mitglied des Vorstands der GP Günter Papenburg AG

seit 2016 Mitglied des Beirats der Firma STOCKMEIER Holding GmbH

1999 – 2019 Mitglied im Aufsichtsrat der GP Günter Papenburg AG

1998 – 1999 Geschäftsführer diverser Unternehmen der GP Günter Papenburg AG

1993 – 1998 Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Universität Passau

1991 – 1993 Lehre zum Bankkaufmann

Unsere Tarifpartnerschaft spielt dafür eine große Rolle. Einem Unternehmer, der viele Beschäftigte hat, ist schon bewusst, dass es seinen Arbeitnehmern gut gehen muss. Wenn es dem Unternehmen gut geht, dann geht es auch den Arbeitnehmern gut und eben auch dem Unternehmer. Das steht völlig außer Frage. Was ich aber überhaupt nicht verstehe und oft mit Politikern diskutiert habe, ist die Frage, warum möglicherweise die persönliche Einkommensteuer mich bevorteilt gegenüber der Unternehmensteuer. Denn wenn ich Geld rausnehme statt es im Unternehmen zu belassen, zahle ich zwar theoretisch darauf eine ähnliche Steuer, kann sie aber privat optimieren. Das heißt auch, so richtig hat das Unternehmen in unserer Gesellschaft keine Lobby, wenn überhaupt sind es die Arbeitgeber als Privatpersonen. Das ist aus meiner Sicht sicherlich ein Problem unserer Gesellschaft, dass wir nicht ausreichend die Unternehmen stärken. In Bezug auf das genannte Spannungsfeld betrachte ich es mit Sorge, angefangen bei der Finanzkrise, dass wir ein starkes Eingreifen des Staates haben. Dabei darf man nicht vergessen: Es war der Staat, der früher mit Basel II und Basel III den Kapitalmarkt erst geöffnet hat, sodass wir von einer kreditfinanzierten Unternehmerschaft hin zu kapitalmarktfinanzierten Unternehmen gekommen sind. Damit haben wir eigentlich den Mittelstand geschwächt. Dann kriegen wir eine Finanzkrise und regulieren den Finanzmarkt. Durch Corona haben wir in Teilen eine Gesundheitskrise gekriegt und haben jetzt eine Regulierung des Gesundheitsmarktes. Gleiches gilt für den Mindestlohn und andere Bereiche, wo wir zunehmend eine Regulierung des Arbeitsmarktes erhalten. Mit der zurückliegenden Bundestagswahl haben wir nun auch noch eine Regulierung des Energiemarktes bekommen.

Ich habe nicht das Gefühl, dass durch diese vielen staatlichen Regulierungen es heute den Menschen in Deutschland besser geht oder sie sich sicherer fühlen.

Ich stelle fest, dass die Bürger zunehmend verunsichert sind und dem Staat immer weniger die Lösung zutrauen, während der Staat immer mehr mit Regulierungen eingreift.



Aber drehen wir es mal um: Die Finanzkrise kam, weil einige Unternehmen nicht in der Lage waren, Marktmechanismen einzuhalten. Gezahlt und gerettet hat der Staat, sonst wären die Auswirkungen viel verheerender gewesen. Ein anderes Beispiel: Im Unterschied zu Skandinavien, wo der Staat sich weitgehend raushält, es aber ein hohes Lohnniveau gibt, werden in Deutschland zum Teil Löhne bezahlt, von denen die Menschen schlicht nicht leben können. Da kann man doch nicht sagen, dass der Markt von selbst funktioniert?

Bleiben wir mal beim Kapitalmarkt. Aus meiner Sicht lebten früher die Sparkassen und Volksbanken, aber auch die vielen Geschäftsbanken, die es in Deutschland gab und die damals zu den führenden Kreditinstituten weltweit gehörten, maßgeblich vom Kreditgeschäft und dem Firmenkundengeschäft, während der Privatkunde sein Geld in der Bank angelegt hat. Wir haben aber in den 1990er Jahren diesen Markt mit gewissen Regularien dem Kapitalmarkt gegenüber geöffnet, und damit hatte man insbesondere die Landesbanken, Volksbanken und Sparkassen geschwächt. Wir haben das klassische Kreditgeschäft in Deutschland verlassen und den Investmentbereich, den Kapitalmarktbereich, Kapitalfinanzierung aufgebaut. Das war die erste große Schwächung für viele Mittelständler, die nicht gewohnt sind, sich über den Kapitalmarkt zu finanzieren. In Amerika haben wir ein ganz anderes System, da haben wir »Hire and Fire« auf dem Arbeitsmarkt, die Unternehmen sehen das gar nicht als problematisch an, wenn sie insolvent gehen. In Deutschland sagen heute die Start-up-Unternehmen: Meine Chance ist eins zu zehn, dass ich überlebe. Dem entspricht aber nicht das deutsche Kartellrecht und auch nicht das Konkursrecht. Wir haben im Moment also zwei konkurrierende Systeme. Das sehen wir an dem Taxifahrer

auf der einen Seite, der enorme Regularien zu erfüllen hat, und dann im Wettbewerb steht mit einem global agierenden Unternehmen wie Uber, das diesem Wettbewerbsrecht nicht unterliegt. Das trifft auf viele Bereiche zu: Wir haben die Öffnung des Marktes vorgenommen, die traditionellen Unternehmen unterliegen aber den alten Regularien. Jetzt versucht der Staat im Nachgang wieder über Kapitalmarktregeln nach zu regulieren. Dadurch habe ich immer mehr Verwerfungen in den Märkten. Ich glaube, dass dadurch die Mitte geschwächt wird.

Unser System, wie wir es nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland aufgebaut haben, das war ja die Stärkung des Mittelstandes – nirgendwo auf der Welt war der Mittelstand so stark wie in Deutschland. Heute ist zwar der Mittelstand derjenige, der die meisten Aufgaben finanziell schultert, auch durch soziales Engagement, aber profitieren tun die, die drunter liegen, die sich nicht einbringen und die geschützt werden sollen, was vielleicht auch verständlich ist, aber auch die, die drüber liegen und die im Grunde genommen gar nicht erfasst werden, weil sie sich im Kapitalmarkt bewegen.

Auf weite Sicht höhlt das unseren Sozialstaat aus. Wenn wir keinen starken Mittelstand haben, haben wir tendenziell einen unsozialeren Staat. Und deshalb muss es dort einen Wettbewerb geben zwischen Solidarität und Subsidiarität. Heute, um auf die aktuelle Situation zurückzukommen, versucht der Staat, den Bürger zu beruhigen, in dem er von Woche zu Woche einen neuen Schutzschirm aufwirft und sagt: »Leute, ihr braucht euch keine Sorgen zu machen.« Aber es kann nicht sein, dass der Staat für alles Regulierungen vornimmt, denn um das machen zu können, greift er immer mehr in die Prozesse ein. Irgendwann landen wir in einer Planwirtschaft. Das kann nicht sein.

Auf dem Arbeitgebertag vor wenigen Wochen war allerdings eine der zentralen Forderungen der Arbeitgeberverbände, solche Schutzschirme neben dem Privaten auch für Unternehmen zu entwickeln. Wie passt das zusammen?

Ja, das stimmt, aber ich teile diese Forderung so nicht. Mir geht es um etwas anderes: Wir haben durch staatliche Eingriffe einen extrem hohen Strompreis, der durch die Decke geht. Der findet zwar in einem Markt statt, aber der Markt wird durch die Bundesnetzagentur reguliert und die entscheidet, wer Strom einspeist. Wir brauchen nur aus dem Fenster zu gucken: welches Windrad dreht, welches nicht – das macht ja nicht das Windrad, sondern das macht die Bundesnetzagentur. Im Moment ist es politisch gewollt, einen hohen Strompreis zu haben, damit die Menschen mehr Energie einsparen, um einen geringen CO₂-Ausstoß zu bekommen. Jetzt haben wir nämlich Klimapolitik, die wir verbinden wollen mit Sozialpolitik und Energiepolitik. Wenn wir hingegen die Gaskraftwerke aus dem Merit-Order-Prinzip rausnehmen würden, hätten wir gar nicht so einen hohen Strompreis – ich weiß auch gar nicht, ob wir die zwingend technisch laufen lassen müssen. Und vom Prinzip her hat auch hier erst mal der Staat in den Gasmarkt eingegriffen, indem er den Markt nicht so zugelassen hat, wie er sich hätte entwickeln können. Jedenfalls haben wir aus meiner Sicht diese hohen Energiekosten, weil der Staat eingegriffen hat, und deshalb haben wir auch eine hohe Inflation, die wiederum zulasten von Unternehmen und Bürgern geht. Dafür nun einen Schutzschirm aufzubauen, um das, was ich vorher falsch gemacht habe, zu kompensieren, halte ich für einen Fehler. Punktuell ist das sicherlich sinnvoll, aber nicht für alles.

Eine Studie des DIW hat kürzlich belegt, dass seit den 1990er Jahren die Haushalte mit geringen Einkommen in Deutschland kaum reale Lohnsteigerungen erfahren haben. Das allerdings ist kein Thema des Staates – Sie haben vorhin auf die Tarifautonomie hingewiesen. Aus dieser Studie muss man aber doch schließen, dass große Teile der Wirtschaft große Teile der Beschäftigten nicht am Wachstum haben teil lassen. Steckt darin nicht großer sozialer Sprengstoff?

Richtig ist, dass die realen Einkommen in Teilbereichen nicht gestiegen sind. Das ist unstrittig. Unabhängig davon haben wir aber zusätzliche Kosten in den Unternehmen, die staatlich verursacht sind.

Hätten die Unternehmen also mehr Löhne zahlen können? Ich würde sagen: Bestimmte Unternehmen eventuell schon. Der Staat hat aber grundsätzlich den Faktor Arbeit teurer gemacht.

Es ist zwar richtig, dass der Reallohn teilweise für die Mitarbeitenden nicht gestiegen ist, aber wir haben in vielen Bereichen die Flexibilität des Arbeitsplatzes auch nicht gerade erhöht. Wir haben viele Rahmenbedingungen am Arbeitsplatz

verbessert, die vielleicht auch notwendig waren. Aber der Faktor Arbeit ist grundsätzlich in Deutschland sehr viel teurer geworden. Das heißt, der Arbeitnehmer hat teilweise real weniger Entlohnung gehabt, der Faktor Arbeit hat sich aber im gleichen Zeitraum als Kostenposition unter Garantie verdoppelt.

Aber auf Dauer kann es doch nicht gut gehen, dass nach den Krisen das obere Zehntel immer reicher wird, die zwei unteren Zehntel immer mehr abgehängt werden und die breite Mitte relativ auf der Stelle steht. Ist das letztlich nicht eine Verteilungsfrage zwischen denen, die Arbeit geben, und denen, die Arbeit nehmen?

Ganz sicher ist das ein Problem zwischen den Arbeitenden und den Arbeitgebenden. Ich stimme auch zu, dass es den oberen zehn Prozent in den vergangenen Jahren immer besser gegangen ist. Ich würde aber zutiefst widersprechen, dass es den unteren zehn Prozent immer schlechter gegangen ist. Ich würde behaupten, dass es der Mitte im Verhältnis immer schlechter geht. Die Menschen, die früher Hartz IV und Wohngeld bezogen haben – jetzt kommt das Bürgergeld –, sind überhaupt nicht betroffen von den erhöhten Energiekosten. Das übernimmt doch alles der Staat. Unsere Mitarbeiter, die sind massiv betroffen, die haben aktuell Steigerungen von bis zu 600 Prozent in ihren Wohnnebenkosten und können das überhaupt nicht auffangen. Die kommen jetzt zu mir und sagen: »Arbeit lohnt sich für mich nicht mehr, ich möchte in Frührente gehen. Wenn ich arbeitslos bin, kommt für mich der Staat auf.« Das ist aus meiner Sicht ein Hauptproblem beim Thema Bürgergeld, dass eben Mitarbeiter, die zwei Jahre vor dem Renteneintrittsalter stehen, zu mir kommen und schon gehen möchten. Das Bürgergeld ist sicherlich ein gut gemeintes Gesetz, wirkt aber völlig kontraproduktiv, weil die Leute sagen: »Was Besseres kann mir doch gar nicht passieren, wenn ich jetzt schon arbeitslos werde, dann komme ich vielleicht einen Tag die Woche und verdiene mir noch mal 400, 500 Euro im Monat dazu, dann stehe ich besser da mit dem Bürgergeld, als wenn ich die ganze Woche arbeite.« Also, da ist es jedenfalls nicht einfach nur getan mit höheren Löhnen.

Das Problem ist, dass aus meiner Sicht die Mittelschicht im Moment den gesamten Sozialstaat abfängt. Das kann eigentlich nicht sein, sondern es muss einen Anreiz geben, die untere Bevölkerungsschicht in den Arbeitsprozess zu kriegen.

Da bin ich ganz eng bei Gerhard Schröder mit den Hartz-IV-Geboten. Aber natürlich hat die obere Schicht einen Beitrag zu leisten und zwar nicht zu knapp. Dort sind in Teilbereichen unmoralische Gewinne erwirtschaftet worden.

Jetzt haben wir aber zum ersten Mal den Effekt, dass es in Deutschland mehr offene Stellen gibt als Arbeitslose. Wie soll man das auflösen?

Das eine ist, wir müssen Mitarbeiter qualifizieren.

Aber auch hier wirkt das Bürgergeld kontraproduktiv, wenn man sagt: Es ist dem Bürger nicht zuzumuten, in den nächsten zwei Jahren sein Vermögen offenzulegen, wenn er arbeitslos ist. Aus meiner Sicht muss ein Anreiz geschaffen werden, dass er Arbeit aufnimmt.

Wir haben ganz oft die Erfahrung gemacht mit Langzeitarbeitslosen beispielsweise, die bei uns Arbeit aufnehmen, dass sie nach drei Tagen die Arbeit wieder niederlegen, weil das, was ihre Kollegen machen, für sie nicht mehr zumutbar ist.

Das ist kein Klischee?

Die Erfahrung machen wir regelmäßig. Ein anderes Thema ist die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Die hat natürlich ihre Berechtigung, und die große Masse unserer Mitarbeiter ist fleißig – über die brauchen wir gar nicht reden. Aber wir haben auch nicht wenige Mitarbeiter, die regelmäßig montags und freitags krank sind. Da muss man doch mal über die ersten ein, zwei Tage anders berichten können. Und es kann doch nicht sein, wenn, wie der Europäische Gerichtshof vor zwei Wochen entschieden hat, bei mir jemand ein Jahr fehlt gesundheitlich und die Arbeit dann wieder antritt, er dann noch vollen Urlaubsanspruch hat. Genau das macht den Faktor Arbeit teuer bei uns, dass wir irgendwo zehn Prozent Beschäftigte mitschleppen, die aus welchen Gründen auch immer nichts zum Unternehmenserfolg beitragen, die anderen Kollegen dieses aber ausgleichen müssen. Da sind wir wieder bei dem Thema: Ist es denn solidarisch, wenn die Kollegen die Schwächeren ausgleichen? Da meine ich auch Arbeitszeiten etc. Wie soll das gehen? Deshalb reicht es nicht, einfach nur zu sagen: Na, dann stellt doch mehr Leute ein. Die Kombination ist dennoch richtig, dass derjenige, der arbeitet, auch gutes Geld verdienen soll, und derjenige, der arbeiten kann, befähigt werden muss durch Qualifizierung, in einen Arbeitsprozess zurückzukommen.

Das skandinavische System, also in Ländern mit deutlich weniger Einwohnerinnen und Einwohnern, macht einen großen Steuerschnitt, einmal eine hohe Einkommensteuer. Davon wird die Bildung bezahlt, teilweise Rente, teilweise Sozialstaat. Gleich-

zeitig gibt es die klare Forderung des Staats: Wer Hilfe will, muss sie sich erarbeiten. Die skandinavischen Länder sind in dieser Hinsicht viel restriktiver. Wären Sie bereit, eine solche Umverteilung, wenn sie am Ende auch zu den Kritikpunkten kommt, die Sie hier ansprechen, mitzugehen?

Die Skandinavier haben einen weiteren Vorteil, glaube ich: Sie sind sehr ländlich geprägt und haben sehr große Rohstoffvorkommen. Sie kommen also auch über solche Wege zu Staatseinnahmen, die in Deutschland so nicht umsetzbar sind. Ich glaube schon, wenn man über das Thema Spitzensteuersatz zum Beispiel spricht im Rahmen der Einkommensteuer, dass der natürlich höher sein kann, aber nicht an der Position, wo er heute ist. Jemand, der dann wieder 300.000, 400.000 Euro mehr verdient – warum soll der dann nicht wieder anteilig mehr Steuern zahlen? Das geht sicherlich. Aber diejenigen, die gerade den Spitzensteuersatz erreichen, sind heute diejenigen, die am meisten zum sozialen Frieden beitragen. Ich glaube, diese Menschen darf man auf keinen Fall mehr belasten. Und zu meinen, dass einer, der heute zwischen 100.000 und 150.000 Euro brutto verdient, ein reicher Mensch ist – das würde ich mal infrage stellen, insbesondere wenn man in die Ballungsräume schaut, wo Häuser mit Garten unter 1 Millionen Euro nicht zu kaufen sind. Aber warum sollte nicht prozentual einer, der ein Einkommen jenseits von ein paar hunderttausend Euro hat, nicht einen höheren Einkommensteuersatz zahlen. Aus meiner Sicht kann der das natürlich.

Deshalb verstehe ich nicht, wie schon gesagt, warum ich nicht dafür belohnt werde, wenn ich Geld im Unternehmen belasse, statt es rauszunehmen. Wenn wir Unternehmen stärken, dann muss das unterstützt werden.

Wenn ich hingegen mein Privatvermögen maximieren will, müssen da Grenzen gesetzt werden – nicht absolut, aber relativ.

Warum gibt es in Deutschland keine öffentliche Debatte in diesem Sinne?

Ich glaube, sie ist im Moment nicht gewollt. Wir sind auch medial meiner Meinung nach nicht ganz optimal aufgestellt. Ich glaube auch, dass dem einen oder anderen Medienvertreter in den Talkshows diese Probleme, die unten an der Basis sind, nicht bewusst sind. Der Unterschied für mich als Unternehmer ist, dass ich schon sehr intensiv mit unseren Mitarbeitern rede und die mir ihre Sorgen berichten. Das ist der Vorteil, wenn man Unternehmer ist und nicht nur Arbeitgeber. Im Austausch mit Mitarbeitern bekommt man schon die aktuellen Probleme sehr gut mit.

Rente, Pflege, Gesundheit – der Kern unseres Sozialstaats wird noch finanziert wie früher: Arbeitgeberanteil, Arbeitnehmeranteil, pro Kopf laufende Kosten werden gedeckt aus dem Aufkommen. Seit Langem wissen wir, dass der Anteil der Jüngeren gegenüber denen, die Ansprüche haben, zurückgeht. Jetzt gibt es eine Forderung vom Arbeitgeberpräsidenten, der sagt: Die Solidarkosten belasten zu sehr die Arbeit. Gibt es eine Debatte in Unternehmerkreisen über die sich verändernden und anbahnenden Belastungen aus dem eigentlichen Sozialstaat? Die Verschiebungen der Größenordnungen sind doch gewaltig – früher im Verhältnis vier Arbeitnehmende zu einem Rentner, heute im Verhältnis zwei zu eins.

Auch da haben die Hartz-IV-Reformen von Gerhard Schröder angesetzt, dass erst mal das Renteneintrittsalter nach hinten geschoben wurde. Auf der einen Seite haben wir eine steigende Lebenserwartung, auf der anderen Seite haben wir in vielen Bereichen eine Verkürzung der Arbeitszeiten. Über das Thema Lebensarbeitszeit wird ja oft diskutiert. Ich würde noch einen Schritt weitergehen und behaupten, im Mittel der Bevölkerung treten die Menschen immer später überhaupt erst in die Arbeitswelt ein. Wir hatten Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre 20 oder 25 Prozent in den Flächenländern, die Abitur gemacht haben. Heute liegen wir bei über 50 Prozent. Früher sind die meisten Schulabgänger in die Lehre gegangen und haben schon mit dem Lehrgeldeinkommen angefangen, in die Sozialkassen einzuzahlen. Das war oft mit 16 Jahren. Heute machen viele nach dem Abitur erst mal ein Sabbatical, dann machen sie ein Studium und steigen erst mit 27 Jahren ins Arbeitsleben ein – in der Zeit, in der sie eigentlich am produktivsten sein könnten. Das muss uns auch bewusst sein, wenn wir diskutieren, ob es richtig ist, mit 67 oder mit 65 in Rente zu gehen. Dann müssen wir auch fragen, ob es richtig ist, dass viele erst mit 27 anfangen einzuzahlen. Das gilt natürlich zu einer Zeit, wo wir deutlich mehr Arbeitskräfte benötigen, gerade junge Arbeitskräfte. Aber da müssen sich auch die Unternehmen wieder die Frage stellen: Wie binde ich den Arbeitnehmer im Unternehmen? Indem ich ihm über das Arbeitsleben hinaus Rente zusichere oder eine Wohnung stelle? In den 1970er und 1980er Jahren haben die Arbeitgeber doch auch vielmehr gemacht, weil es einfach nicht ausreichend Arbeitskräfte in Deutschland gab. Ich denke, wir wurden da als Arbeitgeber auch ein bisschen verwöhnt, uns nur noch auf den gesetzlichen Sozialbereich zu reduzieren.



Das können doch aber nur große Arbeitgeber leisten?

Wieso? Viele der kleinen Handwerksbetriebe sind doch vererbt, und viele haben ein gewisses Immobilienvermögen. Warum soll ich nicht einem Arbeitnehmer auch eine günstige Wohnung stellen können? Also, es gibt auch andere Themen, die über Gesundheit und Rente hinausgehen, wo ich den Arbeitnehmer noch unterstützen kann. Die Themen werden wiederkommen – da bin ich fest von überzeugt. Das geht alleine damit schon los, dass wir heute wieder Arbeitskräfte im Ausland suchen und denen notgedrungen Wohnraum zur Verfügung stellen. Auf der anderen Seite ist mein Eindruck, wenn wir jetzt noch mal auf das Thema Rente, Krankenversicherung zurückkommen, dass wir in den Verwaltungen dieser Kassen einen sehr hohen bürokratischen Aufwand haben. Das Geld steckt nicht in den Krankenhäusern, sondern eher in der Verwaltung dieser Gelder. Auch dort wäre es sicherlich sinnvoll, Regulierungen abzubauen und diesen Bereich zu entschlacken, dann würden auch Mittel freigesetzt. Mag sein, dass am Ende trotzdem ein Teilbereich durch Steuern querfinanziert werden muss, aber sicherlich nicht in dem Ausmaß, wie im Moment prognostiziert wird.

Im europäischen Vergleich hat Deutschland die höchsten Kosten für den Gesundheitsbereich. Wir haben die meisten Krankenhäuser, die meisten Ärztinnen und Ärzte, die meiste Technik. Trotzdem schimpfen wir alle. Hat das etwas mit dem Anspruch zu tun und der Erwartungshaltung der Menschen oder dem Versprechen der Politik?

Ich glaube, es ist zwar gut gewollt, aber wir haben zu viele bürokratische Hemmnisse, die einfach extrem viel Geld kosten. Zu viele Menschen lassen sich sicherlich auch irgendwas verschreiben, wo wir im Grunde genommen früher eine Erkältung einfach auskuriert haben. Dann fehlt es aber in den Gesundheitsbereichen, die es wirklich notwendig haben. Meine Wahrnehmung ist, wenn ich zu einem Arzt komme und sehe, was da an Bürokratie erst mal alles auszufüllen ist – das kann gar nicht effizient sein. Das Komische ist, es kommt doch scheinbar gar nicht bei den Ärzten an. Früher als ich Kind war, hatte ich das Gefühl, die Ärzte im Ort waren die vermögendsten Menschen. Das mag auch punktuell noch so sein, aber eher sind die in der Mittelschicht angekommen. Insofern muss das Geld doch woanders bleiben, was da in der Größenordnung durchgebracht wird. Aber ich verstehe es nicht, ehrlich gesagt.

Das meiste bleibt im Krankenhaus. Wir haben sehr viele OPs, sehr viele standardisierte technische Verfahren, Doppelungen, Fachärztinnen und -ärzte, Krankenhäuser – was sich andere Länder nie leisten und leisten können. Um noch mal auf das Subsidiaritätsprinzip zurückzukommen, an das Sie zu Beginn erinnert haben: Kann es sein, dass wir inzwischen in unserem Land eine Anspruchshaltung haben, die uns dieses Prinzip hat vergessen lassen?



Definitiv, weil medial begleitet und politisch signalisiert wird:

Im Notfall muss der Staat helfen – in allen Bereichen. Das ist zwar für die Betroffenen richtig und wichtig, aber für die Gemeinschaft infrage zu stellen.

Ich selber war Betroffener der Flut hier an der Saale. Da habe ich das nur am Rande verfolgt, was öffentlich gemacht wurde. Jetzt bei der Flut im Ahrtal hat man mitbekommen, in welchem Umfang auch privat Menschen staatliche Hilfe erhalten haben, egal ob sie versichert oder nicht versichert waren. Es wurde die Botschaft herausgegeben »Wir lassen keinen allein«. Das ist zwar gut, aber der, der sich früher zu sehr eingeschränkt hat, dem wird eigentlich signalisiert: Du bist doch blöd, wenn du das machst, denn für den Notfall kommt der Staat im gleichen Umfang auf. Das gilt für Gesundheit, für Rente – wenn ich heute, falls ich finanziell dazu in der Lage bin, in Teilbereichen sparsam bin für mein Alter, dann muss das doch gewürdigt werden. Nach meinem Gerechtigkeitsempfinden sollte nicht derjenige, der sparsam war, gleichgesetzt werden mit demjenigen, der gut gelebt hat.

Das heißt, wir haben heute so etwas wie eine Vollkasko-Mentalität? Was müsste denn passieren, damit wir da einen Mentalitätswechsel hinbekommen?

Es muss sicherlich erst mal eine offene Diskussion geben. Etwas übertrieben gesagt: Wenn ich heute in ein Parkhaus reinfahre, dann haben die ersten Parkplätze Elektrobuchsen, die zweiten sind für Frauen, dann sind welche für Menschen mit Behinderungen, dann welche für Familien – und so gibt es sechs, sieben, acht Kategorien, für die überall Parkplätze sind, nur für die Masse, die da aber parkt, reduziert sich die Anzahl. Natürlich hat da jeder Einzelne seine Berechtigung, nur der Normalbürger wird nicht betrachtet. Wenn ich vorhin von der Mittelschicht gesprochen habe, die eigentlich den Staat aufrechterhält, dann ist die eben in vielen Bereichen nicht adäquat vertreten. Wenn ich mir heute einen Verwaltungsrat angucke, der ist im Wesentlichen durch Minderheiteninteressen vertreten und nicht durch Repräsentanten, die aus der Mitte der Gesellschaft kommen.

Das führt aber dazu, dass irgendwann, wie unser Bundespräsident gesagt hat, die Mitte unserer Gesellschaft, die über Freiwilligenarbeit, durch soziales Engagement unseren Staat zusammenhält, dass dieser Kit irgendwann aufgebrochen wird.

Haben wir in Deutschland mittlerweile ein Lebensgefühl, wo man nicht mehr unterscheiden kann, wer braucht Hilfe und wer kommt ohne Hilfe aus? Fehlt es in der Politik an Stimmen, die deutlich sagen: »Halt, jetzt denken wir erst mal nach. Denn das, was wir ausgeben, bekommen wir von euch.«

Daraus ergibt sich eben dieses Bild: Für alles schaffen wir Schutzschirme, anstatt an die Probleme zu kommen. Warum müssen wir so viel umverteilen? Warum muss der Staat immer mehr eingreifen? Wie schaffen wir es, dass die Menschen in der Lage sind, sich selber zu helfen? Müssen wir das infrage stellen, wofür uns die ganze Welt beneidet hat – den Bildungsweg, den wir Jahrzehnte hatten, den Mittelstand, den wir hatten, die Fachkräfte, die wir in Deutschland hatten, auch unseren Sozialstaat, den wir ja gehabt haben, die Tarifpartnerschaften, die wir hatten? Das stellen wir alles infrage, und im Grunde genommen gehen wir immer mehr in extreme Positionen. Wenn dann diese Extreme nicht richtig funktionieren, soll der Staat das ausgleichen. Ich denke, es wäre viel interessanter, wir suchten wieder den Konsens in der Gesellschaft, den Kompromiss. Klar, habe ich andere Meinungen, andere Vorstellungen wie meine Arbeitnehmer – wäre

auch schlimm, wenn wir die gleichen hätten, um zum unternehmerischen Erfolg zu kommen. Aber das Entscheidende ist doch, dass wir dann einen Kompromiss finden. Und genauso ist es im Markt, wir reden von Kompromissen und nicht von einem Gegeneinander.

Die Lobbyisten wollen hingegen oft gar keinen Kompromiss, sondern die stehen auf ihrem Standpunkt: Ich bewege mich nicht. Das gilt auch für die extremen Parteien, die heute zunehmend an Bedeutung gewinnen, weil wir nicht in der Mitte den Kompromiss, sondern extreme Entscheidungen suchen. Ich würde eher schauen, was unseren Sozialstaat stark gemacht hat, wie wir dort wieder hinkommen.

Wie kriegen wir unsere Menschen mitgenommen in einer globalen Welt? Da fehlt es im Moment viel an Kommunikation.

Dieser fehlenden Kommunikation wollen wir mit unserem Buch was entgegensetzen, auch um die angesprochene Arbeit am Kompromiss voranzubringen. Lieber Klaus Papenburg, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.



Foto: GP Günter Papenburg AG

The background is a vibrant blue with a complex pattern of overlapping circles and lines in various colors (orange, green, purple, yellow, brown). Several yellow arrows point towards the central text area. A semi-transparent green rectangular shape is positioned behind the main title text.

DER SOZIALSTAAT ...IM GESELLSCHAFTS- POLITISCHEN GESTALTUNGS- PROZESS

Matthias Platzeck
Thomas Kralinski

Es geht um Vertrauen – warum die Idee des Sozialstaats so wichtig ist wie noch nie und was wir tun müssen, damit das so bleibt

I.

Reden wir über unseren Sozialstaat. Oft schon ist er totgesagt worden. Es hieß, er sei zu fett, zu wenig effizient, zu teuer, er sorge für Fehlanreize, die Falschen würden profitieren – und zukunftsfähig sei er sowieso nicht. Von der Wirklichkeit gedeckt sind all diese pauschalen Aussagen kaum. Denn Fakt ist: Der Sozialstaat sind wir alle.

Auf den ersten Blick sorgt der Sozialstaat dafür, dass die allgemeinen Lebensrisiken für alle erträglich werden – schlicht, weil sie versichert sind. In Deutschland wurde dieses Prinzip bereits seit den 1880er Jahren entwickelt. Seitdem sind die elementaren Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfälle und Altersversorgung über Versicherungen abgedeckt. Diese Mechanismen – Ende des vergangenen Jahrhunderts kam noch die Absicherung der Pflege im Alter dazu – sind heute die Kernelemente dessen, was wir unter dem »Sozialstaat« verstehen. Er trägt so dazu bei, dass Menschen sich freier entfalten können, dass Belastungen, die das Leben mit sich bringen kann, auf breitere Schultern verteilt werden. Gleichzeitig gilt aber auch:

Matthias Platzeck
1953 in Potsdam geboren

2019 – 2021 Vorsitzender der Kommission »30 Jahre Friedliche Revolution und Deutsche Einheit«

2014 – 2022 Vorsitzender des Deutsch-Russischen Forums e.V.

2005 – 2006 SPD-Parteivorsitzender

2002 – 2013 Ministerpräsident des Landes Brandenburg

2000 – 2013 Landesvorsitzender der SPD in Brandenburg

1998 – 2002 Oberbürgermeister von Potsdam

Thomas Kralinski
1972 in Weimar geboren

seit 2022 Staatssekretär am Sächsischen Staatsministerium für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr sowie Amtschef

2020 – 2022 Vorstandsmitglied des Progressiven Zentrums

2016 – 2018 Chef der Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Staatssekretär

1990 – 1998 Minister für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg

1990 Parlamentarischer Geschäftsführer der Fraktionsgemeinschaft Bündnis 90/Grüne in der Volkshammer

1990 Minister ohne Geschäftsbereich im Kabinett Hans Modrow

1990 Mitglied im Brandenburger Landtag

1989 – 1990 Vertreter am Zentralen Runden Tisch der DDR in Berlin

1974 – 1979 Studium an der TH Ilmenau, Abschluss: Diplomingenieur für biomedizinische Kybernetik



Die Sozialversicherungen sind keine Sparkasse – sie sind eine Solidaritätsmaschine.

Sie sind darauf angewiesen, dass niemand genau das wiederhaben will, was er eingezahlt hat. Denn sie sind auch ein großer Umverteilungsmechanismus, der zu mehr ausgleichender Gerechtigkeit führt.

Spezifisch deutsch ist dabei die Organisationsform der Sozialversicherung, die im Regelfall paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert wird. Damit werden Wirtschaft, Arbeit und Gesellschaft gleichzeitig sehr eng miteinander verknüpft – und zwar so eng, dass wir von der korporatistischen oder sozialen Marktwirtschaft sprechen. Auch wenn in regelmäßig wiederkehrenden Wellen vom Ende der Belastbarkeit gesprochen wird: Die soziale Marktwirtschaft ist mit ihren Grundbestandteilen tief verwurzelt in der DNA Deutschlands. So hat das Institut für

Demoskopie Allensbach 2021 gemessen, dass die Mehrheit der Deutschen (44 Prozent) der Meinung sei, dass die soziale Marktwirtschaft auch zu mehr sozialer Gerechtigkeit führe, nur 18 Prozent verneinen das. Der deutsche Sozialstaat hat bereits mehrfach seine Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt, vor allem bei der Bewältigung der deutschen Einheit, aber auch bei den großen Krisen der jüngeren Zeit – man denke nur an die Finanzkrise oder die Coronapandemie.

Doch sowohl der Blick auf den Sozialstaat als auch der Sozialstaat selbst verändern sich ständig. Am Anfang waren es die Absicherungen der »großen Risiken«. Heute gehören für uns wie selbstverständlich zu den Kernelementen des modernen Sozialstaats auch ein gut funktionierendes Kinderbetreuungs- und Bildungssystem, Familienpolitik und ein Sozialsystem, das hilft, wo sonst niemand mehr helfen kann.

All dies lassen wir uns in Deutschland einiges kosten: Laut Bundesministerium für Arbeit und Soziales waren es beispielsweise für das Jahr 2019 insgesamt etwa 1.040 Milliarden Euro. Die klassischen Sozialversicherungen nehmen davon knapp zwei Drittel ein – allein für die Renten geben wir in Deutschland 330 Milliarden Euro, für das Gesundheitssystem weitere 250 Milliarden Euro aus. Dagegen fallen die Ausgaben für Kinder- und Elterngeld (55 Milliarden), für Kinderbetreuung (37 Milliarden) oder für die Sozialhilfe (40 Milliarden) fast klein aus.

Allein an diesen Zahlen sieht man: Der Sozialstaat ist nichts Statisches, er entwickelt sich immer weiter. Bedürfnisse ändern sich genauso wie Prioritäten. Wie sich Erwartungen an das Sozialsystem verändern, ändert sich auch dessen Leistungsfähigkeit. So zeigte der Wohlfahrtsstaat der alten Bundesrepublik erste Ermattungserscheinungen, und verschiedene Bundesregierungen in den 1980er, 1990er und 2000er Jahren etablierten durch zahlreiche Reformen mehr Wettbewerb und Selbstverantwortung in den verschiedenen Systemen. Ein Ziel dabei auch: die finanzielle Belastung durch Sozialabgaben für Unternehmen, aber auch die Beitragszahlenden zu reduzieren.

Mitte der 2000er Jahre, nach den großen Sozialreformen der Regierung Schröder, begann sehr schnell eine neue Debatte – die sich von den Kosten des Sozialstaats stärker auf die Qualität seiner Leistungen konzentrierte. Denn das Grundprinzip von Versicherungen ist, dass sie erst dann einspringen, wenn der »Schaden« da ist oder der Markt eben nicht zu fairen Resultaten führt – bei Arbeitslosigkeit oder Krankheit etwa. Die spannende Frage ist deshalb, was man tun kann, damit Probleme gar nicht erst entstehen. Und vor allem: Wie man die umfangreichen Elemente staatlichen Handelns besser miteinander verknüpft, klüger aufeinander abstimmt und Schnittstellen zwischen den Systemen verbessert. Aus diesen Überlegungen heraus entstand die Idee des vorsorgenden Sozialstaats. Er will sozialen Aufstieg ermöglichen, präventiv handeln, nicht sichtbare soziale Barrieren auflösen, und er stellt Kinderbetreuungs- und Bildungssysteme neben Renten-, Arbeitslosen- und Gesundheitsversicherung in den Mittelpunkt unseres Sozialsystems.

So wurde mit dem Ende der 2000er Jahre der deutsche Sozialstaat um zahlreiche neue Elemente verstärkt. Das Elterngeld wurde eingeführt, das Kindergeld deutlich erhöht. Ganztagschulen und Kitas werden seither massiv ausgebaut. Gab Deutschland für Bildung im Jahr 2000 noch 79 Milliarden Euro aus, waren es 2020 mit 160 Milliarden Euro bereits mehr als doppelt so viel. Die Einführung des Mindestlohns 2015 gehört zu den fundamentalen Sozialreformen der vergangenen Jahre. Auch das 2023 neue geschaffene Bürgergeld hat ein zentrales Ziel: Durch mehr Ausbildung und Qualifizierung soll weitere Arbeitslosigkeit verhindert werden.

Gute Kinderbetreuung und ein faires Bildungssystem gehören heute genauso selbstverständlich zum deutschen Sozialmodell wie Renten- oder Gesundheitsversicherung.

Doch auch wenn die Kernaufgabe des Sozialstaats die Absicherung von Lebensrisiken ist und er so Selbstentfaltung und Aufstiegschancen ermöglicht: Sein Kernelement ist Vertrauen. Menschen müssen sich auf den Sozialstaat verlassen können. Sie wollen darauf vertrauen, dass er effizient ist, jeden gleichberechtigt behandelt, dass er verlässlich Sicherheit produziert.



Auf diese Weise ist unser Sozialstaat eine große Stabilitätsmaschine nicht nur für unserer Gesellschaft, sondern auch für unsere Demokratie geworden. Wenn Vertrauen in den Zusammenhalt und die Funktionsweise unserer Gesellschaft verschwindet, fängt auch die Demokratie an zu wanken. Damit ist aber auch klar: Der Sozialstaat selbst muss sich beständig selbst erneuern, denn auch sein Umfeld, unsere Gesellschaften befinden sich im permanenten Wandel.

II.

Unser Land steht in den nächsten Jahren vor drei großen und langfristig wirkenden Herausforderungen. Da ist zum einen die **Digitalisierung**. Sie wird die Art, wie wir leben, wie wir arbeiten, wohnen, lernen, wie wir uns fortbewegen, wie wir kommunizieren, immer weiter verändern. Manches wird schneller, vor allem aber: Vieles kann besser und effizienter werden, insbesondere durch die bessere Nutzung und Verknüpfung von Daten.

Auch der **demografische Wandel** wird Deutschland, ebenso wie viele andere Staaten Europas, deutlich verändern. Die gute Nachricht: Wir werden älter und bleiben dabei viel länger gesund. Die schlechte Nachricht: Wir werden weniger – vor allem die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter sinkt. Ein Land wie Sachsen mit 4 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern verliert bis 2030 jedes Jahr ca. 15.000 Menschen – eine komplette Kleinstadt –, die aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, und damit genauso viele Steuer- und Sozialabgabenzahlende. Damit wird auch deutlich, wie sehr sich der Schwerpunkt des Sozialstaats verlagert hat: In den 1990er und 2000er Jahren stand der Arbeitsmarkt noch im Mittelpunkt, ging es darum, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und ihre Folgen abzumildern. Doch spätestens seit den 2010er Jahren haben sich neue Prioritäten ergeben: Bildung und Gesundheit stehen nun im Zentrum staatlicher Aktivitäten.

Und schließlich, drittens, die **Dekarbonisierung**, denn immer deutlicher wird: Wir müssen aus dem CO₂ aussteigen. So schnell wie möglich geht es darum, unsere Lebens- und Arbeitsweise so umzustellen, dass wir möglichst kein Kohlendioxid mehr produzieren – und so unsere gesamte Wirtschaft, unsere Mobilität, unser Wohnungswesen, unseren Konsum und alle anderen Lebensbereiche revolutionieren.

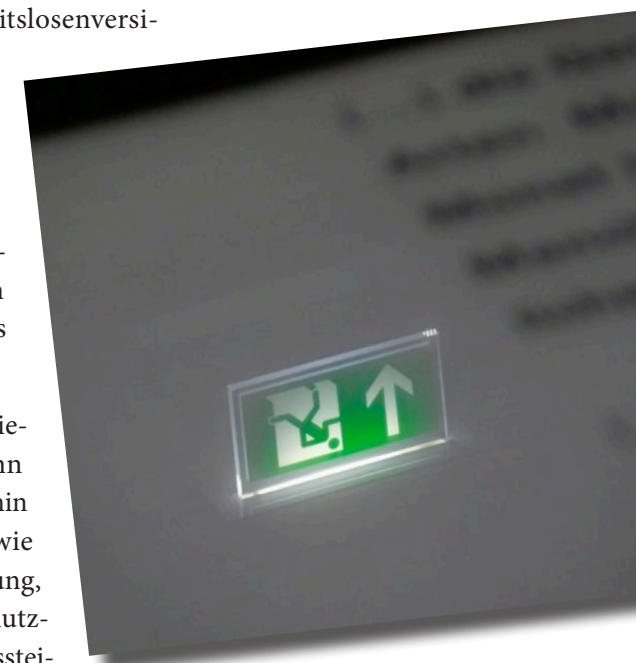
Neben diesen strategischen Trends sind in den vergangenen zwei Jahren zwei Großkrisen hinzugegetreten. Zunächst hat die **Coronapandemie** die ganze Welt einem Stresstest unterzogen. Und seit dem Februar 2022 führt der **russische Angriffskrieg** in der Ukraine zu gänzlich neuen Themen. Neben den sicherheitspolitischen Fragen («Zeitenwende») und der Aufnahme von Millionen ukrainischer Flüchtlinge in Europa steht die Energieversorgung unseres Kontinents infrage. Es geht aber nicht nur um die Frage, wie viel wir demnächst heizen können oder ob genug Strom zur Verfügung steht. Es geht auch darum, wie wettbewerbsfähig unsere Industrie, wie sicher Arbeitsplätze und Wohlstand in Zukunft sind und wie Menschen sich ihr gewohntes Leben leisten können angesichts von Inflationsraten, wie wir sie seit Jahrzehnten nicht kannten.

Diese drei plus zwei Herausforderungen werden uns noch viele Jahre beschäftigen. Ihre Bewältigung wird unsere ganze Kraft brauchen – ökonomisch, sozial, intellektuell und kulturell.

In solchen unübersichtlichen Zeiten kommt es dabei ganz zentral auf den Sozialstaat an. Denn er kann helfen, Gesellschaften im Wandel zu stabilisieren und zusammenzuhalten. Er kann helfen, soziale Brüche zu verhindern. Denn nur wer keine Angst vor der Zukunft hat, wird sie auch gestalten wollen.

In der Coronapandemie hat die Kurzarbeit den Absturz der deutschen Wirtschaft verhindert, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer konnten ihre Jobs behalten, obwohl Aufträge wegbrachen. Die Arbeitslosenversicherung hat gezeigt, dass sie ein extrem belastbares Sicherheitsnetz in Krisenzeiten ist. Bei allen Schwierigkeiten und den enormen Belastungen: Unser Gesundheitssystem hat sich in der Pandemie als äußerst robust erwiesen. Szenen von komplett überlasteten Krankenhäusern wie in Italien, Spanien oder den USA sind uns – zum Glück – erspart geblieben.

Auch die Folgen des Ukraine- und Energiekriegs werden nur bewältigbar sein, wenn die grundlegenden Sicherheitsnetze weiterhin verlässlich funktionieren. Instrumente wie Wohngeld, Bafög, Arbeitslosenversicherung, Bürgergeld und vieles mehr sind ein Schutzschirm, der Menschen hilft, enorme Preissteigerungen oder Einkommensverluste abzufedern. Und sie tragen deshalb auch eine große Last, um in Zeiten großer Krisen und Verunsicherung das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staats zu bewahren.



Damit dies jedoch auch in Zukunft so bleibt und bleiben kann, steht der deutsche Sozialstaat vor wichtigen Fragestellungen. Drei seien hier genannt. Ihre Antworten werden entscheidend dazu beitragen, den Sozialstaat zu befähigen, dass er auch in Zukunft Vertrauen in einer Welt der Unsicherheit hervorbringt.

○ Unser Sozialstaat muss inklusiver werden.

So wie sich Gesellschaften verändern, ändern sich auch unsere Wertevorstellungen. Heute ist es normal, dass Frauen arbeiten und eben nicht für die Kinderbetreuung zu Hause bleiben. Familienbilder umfassen heute nicht mehr nur Vater, Mutter, Kind. Ehepartnerinnen und -partner, gleich welchen Geschlechts, profitieren von gleichen Rechten, haben auch gleiche Pflichten. Kinder haben heute auch mal zwei Mütter oder zwei Papas. Es ist heute vollkommen normal, dass die Bedürfnisse von behinderten Menschen umfassend berücksichtigt werden. Gleichberechtigung für alle ist heute mehr denn je das Gebot der Stunde. All dies hat dazu beigetragen, beständig Menschen von den Rändern in die Mitte unserer Gesellschaften zu holen. Sie alle profitieren vom Sicherheitsversprechen unserer Sozialsysteme, sie alle können darauf vertrauen, dass sie im Zweifel nicht allein gelassen werden.

Und gleichzeitig müssen wir weitere Gruppen in das Sozialstaatsversprechen unseres Staats aufnehmen: Wer hier leben und arbeiten möchte, soll auch vom deutschen Sozialstaat profitieren können. Handwerkerinnen und Handwerker, Künstlerinnen und Künstler ebenso wie Soloselbstständige müssen unkompliziert Bestandteil der Sozialversicherungen werden können. Vor allem aber: Auch Migrantinnen und Migranten wie auch Flüchtlinge müssen so schnell wie möglich in das Sicherheitsnetz einbezogen werden. Nur so lässt sich nachhaltig Loyalität und Vertrauen in Demokratie und Staatlichkeit aufbauen.

○ Unser Sozialstaat muss digitaler werden.

Seit der Entwicklung von Computer und Internet sind schon etliche Jahrzehnte vergangen. Doch bei der Verknüpfung der vielen Nullen und Einsen stehen wir erst am Anfang. Dabei liegen dort unglaubliche Schätze. Die Erfassung und Verknüpfung aller Gesundheitsdaten wird dabei helfen, herauszubekommen, welche Medikamente unter welchen Bedingungen am besten helfen. Auf diesem Weg werden wir langfristig beste Behandlungs- und Heilungsmöglichkeiten – gerade beim Kampf gegen Krebs – erzielen können. Bei den Übergängen von der Kita in die Schule oder von der Grundschule an weiterführende Schulen geht viel wertvolles Wissen über

die Kinder verloren, das sich die neuen Lehrerinnen und Lehrer oder Erzieherinnen und Erzieher erst wieder aneignen müssen. Egal, ob wir Kinder-, Eltern-, Arbeitslosen- oder Bürgergeld beantragen: Es online auszufüllen, Videosprechstunden zu nutzen, auf vorhandene Informationen der Behörden zurückzugreifen, ohne zu verschiedenen Ämtern zu müssen – all das kann das Vertrauen in den Sozialstaat und seine Verwaltung deutlich stärken. Vor allem würde es dazu beitragen, dass man weniger wie ein Bittsteller, sondern sich eher als mündiger Bürger empfindet. Gerade für diejenigen, die am stärksten auf Leistungen des Staats angewiesen sind, ein wichtiger Aspekt. Ein echtes Update für unseren Sozialstaat ist deshalb unerlässlich.

○ Unser Sozialstaat muss durchlässiger werden.

Lebenschancen sind nie gleich verteilt – das gilt mit Blick auf Bildung, Einkommen, aber auch Regionen. Eine gute Ausbildung ist noch immer der beste Garant dafür, dass man es zu etwas bringen kann im Leben, dass beruflicher und sozialer Aufstieg möglich ist. Wir wissen heute sehr genau: In Haushalten, wo es kaum Bücher gibt, wird kaum gelesen, fällt es Kindern schwerer, in der Schule oder bei der Ausbildung mitzuhalten. Ein Kind, bei dem beide Eltern eine Hochschule absolviert haben, wird mit ziemlich großer Sicherheit ebenfalls eine Universität besuchen. Männer, die weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens verdienen, haben eine um mehr als acht (!) Jahre geringere Lebenserwartung als Männer mit 150 Prozent des Durchschnittseinkommens (bei Frauen beträgt der Unterschied knapp fünf Jahre).

Was wir aber häufig ausblenden: Es gibt zusätzlich auch regionale Unterschiede, der Sozialstaat hat auch eine geografische, eine räumliche Dimension. In dünn besiedelten Gegenden sind die Wege zur Schule weiter, sind Krankenhäuser weniger spezialisiert, gibt es weniger Ärztinnen und Ärzte, weniger Lehrerinnen und Lehrer. In wirtschaftlich schwachen Regionen ist die Auswahl an Berufsbildern kleiner – oder der Weg zur entsprechenden Berufsschule unendlich viel weiter. Die mit 83 Jahren höchste Lebenserwartung gibt es in Starnberg und München – bekannt auch als die wohlhabendsten Regionen Deutschlands. Die Einwohnerinnen und Einwohner von Pirmasens und im Kyffhäuser, den schwächsten deutschen Landkreisen, haben mit 77 Jahren die niedrigste Lebenserwartung. Nun werden Lebensrealitäten niemals gleich sein können. Doch jedes Kind, jeder Mensch muss die gleichen Chancen, die gleichen Möglichkeiten haben, seines Glückes Schmied zu sein. Es ist auch eine Aufgabe des Sozialstaats, gute Lebensbedingungen im ländlichen Raum und in Kleinstädten zu garantieren, Solidarität zwischen Metropolen und dem flachen Land zu schaffen. Das heißt, Schulen und Kitas in einkommensschwachen Gebieten brauchen mehr Erzieherinnen und Erzieher oder Lehrerinnen und Lehrer. Dünn besiedelte Regionen brauchen schnellen Zugang zu guten Krankenhäusern, Berufs- oder Hochschulen.



IV.

Durchlässiger, digitaler, integrativer – ein so weiter entwickelter Sozialstaat wäre eine gewaltige Investition in Deutschlands Zukunft. Denn er würde für mehr sozialen Aufstieg sorgen, er könnte Barrieren zwischen unterschiedlichen Regionen aufweichen, er würde dazu beitragen, dass Menschen sich in ihrem Leben glücklicher fühlen.

Ein so verstandener Sozialstaat, der seinen Blickwinkel auf einen Rundumblick, auf 360 Grad weitet, wird dazu beitragen, dass das nötige Grundvertrauen besteht – auch in schwierigen Zeiten.

Das gilt, wenn die Arbeitsplätze von morgen nicht mehr die von heute oder gestern sind, wenn Klimawandel oder kriegerische Auseinandersetzungen zu mehr Ungerechtigkeiten und Unsicherheiten führen. Gerade die Menschen, die »hart arbeiten und sich an die Regeln halten« (Bill Clinton), sind auf die Funktionsfähigkeit des Sozialstaats und seiner Sicherungsnetze angewiesen. Gleichzeitig braucht der Sozialstaat einen breiten Konsens, eine stille gesellschaftliche Übereinkunft. Denn Zukunft lässt sich nur gewinnen, wenn Menschen Vertrauen haben, wenn ihnen ein gewisses Maß an Sicherheit im Leben garantiert ist – soziale genau wie mentale Sicherheit. Deshalb ist ein umfassender 360-Grad-Sozialstaat so wichtig. Er stabilisiert unsere Gesellschaft, er verstärkt das Grundvertrauen in unsere Demokratie – und leistet so einen elementaren Beitrag zum Zusammenhalt unseres Landes.

Foto: sinenkiy/Depositphotos.com

Ein besserer Sozialstaat

Von Matthias Platzeck

09.04.2006, 13.00 Uhr • aus DER SPIEGEL 15/2006



Die Vorgänge an der Berliner Rütli-Schule haben die Menschen in Deutschland aufgeschreckt. Plötzlich herrschen Entsetzen und Besorgnis über die neuen sozialen Spaltungen, die sich keineswegs nur in Berlin-Neukölln, sondern überall in unserer Gesellschaft auftun. Bei einigen konservativen Politikern haben die Ereignisse sogleich die üblichen gedankenlosen Reflexe ausgelöst. Vom »Wegschließen«, »Rausschmeißen« und »Abschieben« ist die Rede, ja sogar von der Einweisung Jugendlicher in den »Schnupperknast«.

Das alles hilft uns in Deutschland heute kein Stück weiter. Die richtige Antwort auf die Herausforderungen unserer Zeit werden wir nie und nimmer darin finden, die Spaltung unserer Gesellschaft in Gewinner und Verlierer, in Insider und Outsider nur noch mehr zu vertiefen. Die negativen Folgen von Ausschluss und Ausgrenzung, wie sie uns der Fall der Rütli-Schule beispielhaft vor Augen führt, beseitigen wir gerade nicht durch noch mehr Ausgrenzung der ohnehin Ausgegrenzten. Was unser Land heute zuallerletzt braucht, sind Rezepte, die sich längst als Teil des Problems erwiesen haben.

Wahr ist allerdings, dass uns die Berliner Vorgänge eindringlich zum Umsteuern auffordern. Deutschland ist ein Einwanderungsland, doch die Integrationsfähigkeit unserer Gesellschaft und die Integrationsbereitschaft mancher, die nach Deutschland gekommen sind, weisen deutliche Defizite auf. Ausschluss und Selbstausschluss auf ethnischer Grundlage fördern das Auseinanderdriften der Gesellschaft in parallele Kulturen, die voneinander nur noch wenig wissen.

Kein Zweifel also, wir brauchen neue Antworten auf die Fragen der sozialen Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert - und wir Sozialdemokraten werden sie geben. Gerade deshalb wird sich unsere Diskussion über den Zusammenhalt der Gesellschaft nicht verengt auf die Integrationspolitik und ihre Mängel beziehen. Die große Debatte, die wir führen müssen, handelt von der solidarischen Erneuerung unserer Gesellschaft insgesamt. Der dynamische Wandel der Wirtschaft verändert unsere Arbeitswelt und unseren Alltag, der demografische Umbruch verändert unsere Gesellschaft, Europa wächst zusammen.



**DER
SOZIALSTAAT
IM
AKTUELLEN
STRESS-
TEST**

Petra Köpping

Verlorenes Vertrauen – das Versprechen auf soziale Sicherheit wieder- beleben

Im Oktober 2022 hatte die Dachdeckerinnung Bautzen Handwerkerinnen und Handwerker zur Demonstration aus ganz Sachsen ins Zentrum Dresdens gerufen. Wir befanden uns auf dem Höhepunkt der durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine verursachten Energiekrise. Von vielen hörte ich dort die Sorge um ihre kleinen und mittelständischen Betriebe und somit um ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie schilderten ihren Blick in einen wirtschaftlichen Abgrund. Die gestiegenen Energiepreise stellten ihre Zukunft infrage. Nach Corona und den Maßnahmen, die für Gesundheit und Leben nötig waren und zugleich tiefe Spuren in Alltag und Leben hinterlassen hatten, ist die Energiekrise die nächste Bedrohung, die bei vielen Menschen für Zukunftspessimismus sorgt. Laut einer Studie der Initiative More in Common fällt es 73 Prozent der Bevölkerung angesichts der vielen Krisen derzeit schwer, an eine bessere Zukunft zu glauben.

Doch der Staat hat Handlungsfähigkeit bewiesen. Genau in diesen Krisenzeiten wurden und werden die Menschen in Deutschland nicht allein gelassen. Gerade hier zeigt der Sozialstaat seine ganze Kraft. Ja, viele Menschen haben in den vergangenen Jahren nicht zuletzt durch die sogenannten Hartz-IV-Reformen ihr Vertrauen in die Garantie der sozialen Sicherheit verloren. Besonders im Osten grub sich die Angst eines Absturzes nach »ganz unten« tief ins Bewusstsein ein, prägte das Denken und das Handeln und gefährdete, wie wir jetzt alltäglich spüren, langfristig den sozialen Frieden. Das Vertrauen zurückzugewinnen, dafür haben die aktuellen großen Reformen zur Wiederbelebung unseres Sozialstaats alle Chancen. Am Ende ist der Sozialstaat der entscheidende Schlüssel, um die Gesellschaft in Zeiten von

Krisen, Krieg und Wandel, sei es durch Digitalisierung, Dekarbonisierung und Demografiesorgen, zusammenzuhalten.

Der Sozialstaat zeigt seine ganze Kraft

»Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.« Das schreibt uns das Grundgesetz in das politische Werte-Stammbuch unseres Landes. Den Beweis des sozialen Staats hat Deutschland in den zurückliegenden Krisen Jahren mit enormer Kraft angetreten. Er hat geschützt, was Menschen über ein Leben aufgebaut haben. Er hat Arbeitsplätze, Betriebe und die gesamte soziale Infrastruktur stabilisiert. Und schon in der Vergangenheit war er besonders stark in gesellschaftlichen und ökonomischen Ausnahmesituationen.

Verlorenes Vertrauen

Seit der Nachwendezeit büßte der Sozialstaat jedoch gerade im Osten und hier insbesondere in Sachsen immer mehr Vertrauen ein, indem ihm seine größte Legitimation zunehmend genommen wurde: das Versprechen auf soziale Sicherheit. Es hängen dem Sozialstaat viele individuelle und kollektive Verletzungen nach.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II war in einzelnen Punkten ein weiterer Beschleuniger des Vertrauensverlusts. Insbesondere die Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes unabhängig von der bisherigen Erwerbsbiografie und die relativ geringen Vermögensfreibeträge haben das Vertrauen in den gerechten Sozialstaat nachhaltig erschüttert. Die mit Blick auf die Gesamtrepublik nachvollziehbarerweise umgesetzten sozialen Reformen der Schröder-Regierung hatten, ohne wichtige sozial schützende Schranken (wie einen anständigen Mindestlohn), in ihren negativen Folgen aber die heftigsten Auswirkungen im Osten des Landes.

Als Bürgermeisterin, Landrätin und Staatsministerin in Sachsen habe ich in den vergangenen 33 Jahren viel erlebt. Und ich habe zugehört. Hinter der Wut und dem Frust von vielen Menschen, auf die von außen oft fassungs- und hilflos geschaut



Petra Köpping
1958 in Nordhausen geboren

seit 2019 Sächsische Staatsministerin für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt
2014 – 2019 Sächsische Staatsministerin für Gleichstellung und Integration im Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
2009 – 2020 Abgeordnete im Sächsischen Landtag
2006 – 2016 Stellvertretende Vorsitzende der SPD Sachsen
2001 – 2008 Landrätin des Altlandkreises Leipziger Land
1994 – 2001 Bürgermeisterin von Großpösna
1980 – 1985 Fernstudium der Staats- und Rechtswissenschaften, an der Deutschen Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR in Potsdam

wurde, standen sehr oft schmerzhaft persönliche Geschichten. Mir erzählten Menschen aus der Nachwendezeit vom Verlust der Arbeit, von der Abwertung durch die Gesellschaft und Verletzungen in ihrer ganzen Biografie. Handwerker haben mir in meinen Bürgersprechstunden berichtet, dass sie mit 70 immer noch auf die Baustelle gehen müssen, weil es für den Ruhestand nicht reicht, obwohl sie Jahrzehnte lang gerackert und ihre Gesundheit aufs Spiel gesetzt haben. Verletzungen brennen sich ins Gedächtnis, ganz besonders unbehandelte und solche, die immer wieder geschehen.

Dadurch ausgelöst schwelen bis heute nicht nur in Sachsen soziale Konflikte, die den oberflächlichen kulturellen Kämpfen den Nährboden geliefert haben und den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen. Der Sozialstaat steht bei der Lösung dieser Fragen und Aufgaben im Mittelpunkt. Denn genau für diese Personengruppen muss der Sozialstaat da sein, für jene, die tagtäglich und ein Leben lang schaffen, sich damit ein kleines Polster für später erarbeiten und das nicht beim kleinsten Unglück im Leben in Gefahr sehen dürfen.

Belebung des Sozialstaats

Mit genau diesem Blickwinkel wird mit den aktuellen Reformen der SPD-geführten Bundesregierung unser Sozialstaat wiederbelebt und wieder zu seiner wahren Stärke gebracht. Durch diese Reformen fließt sozialdemokratisches Herzblut. Grundrente, Mindestlohn von 12 Euro, Bürgergeld und bald die Kindergrundsicherung. Sie stehen für Respekt vor Arbeit und Lebensleistung und wirken dabei ganz besonders für Beschäftigte im Osten. Sie stehen genauso für Chancen für alle und für Solidarität mit denen, die Unterstützung brauchen.

Die Perspektive, dass diese Reformen ganz besonders denjenigen helfen, die arbeiten, und ihnen Sicherheit bieten, ist öffentlichkeitswirksam leider viel zu wenig durchgedrungen. Teils wurde der Sinn der Reformen gänzlich verdreht. Teils wurde gelogen. Die Debatte um das Bürgergeld war dabei leider ein Tiefpunkt, als wieder einmal Menschen zum Feindbild aufgebaut und genau jene Gruppen gegeneinander ausgespielt wurden, die eigentlich alle vom Bürgergeld profitieren. Gerade in Sachsen treffen solche Argumente noch oft auf offene Ohren. Die Menschen in Sachsen waren über Jahrzehnte darauf geeicht worden, »zu jedem Preis zu arbeiten«. Die Arbeiterinnen und Arbeiter wurden gegeneinander ausgespielt. Noch 2014 ging ein FDP-Wirtschaftsminister mit einem Gutachten hausieren, in dem 4,60 Euro Mindestlohn als Maximum angesetzt wurden. Trotz positiver Lohnentwicklung betrug nach Angaben des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt im Jahr 2018 der Mediantageslohn vollzeitbeschäftigter Männer in Sachsen 88 Euro, der vollzeitbeschäftigter Frauen 84 Euro. Das heißt: Mehr als die Hälfte aller Beschäftigten in Vollzeit verdienten weniger als 12 Euro pro Stunde!

Die Wut, am Ende eines Lebens trotz Erwerbsarbeit keine anständige Rente zu bekommen, weil man sich für Niedriglöhne krumm geschuftet hatte, ist hierbei allzu verständlich. Das Arbeitsethos und der Wunsch, sich selbst zu versorgen, wurden schlicht ausgenutzt. Jede neue Krise, Corona wie Energie, löste über diese Erinnerung das Gefühl wieder aus, in Unsicherheit zu leben, sich nicht auf andere verlassen zu können – und am Ende auch dem sozialen Staat nicht vertrauen zu können.

Aber die aktuelle Belebung des Sozialstaats ist der Anfang davon, Vertrauen zurückzugewinnen. Der Weg dahin wird lang werden.

Vertrauen basiert auf Beständigkeit, auf dauerhaften Erfahrungen, darauf, dass man sich wiederholt auf etwas verlassen kann. Der Sozialstaat kann eine Stütze sein, ein Rückenfreihalten und eine Garantie, dass es in einer Gesellschaft gerecht zugeht. Der soziale Staat kann Vertrauen darauf aufbauen, dass er einerseits in der Krise eine Sicherheit ist, andererseits den Rahmen dafür gibt, als Gemeinschaft die anstehenden Aufgaben anzugehen und dabei die Menschen nicht allein zu lassen. Verlorenes Vertrauen wird nicht von heute auf morgen wiederhergestellt. Für diesen Prozess müssen zuerst die Grundlagen wieder zurechtgerückt werden.

So schafft der Sozialstaat das Vertrauen gegenüber seinen Institutionen, das ein demokratischer Staat zugleich so dringend braucht. Dieses Vertrauen erarbeitet er sich aber nicht nur über Sozialleistungen. Ein Sozialstaat stellt auch die Grundlagen für ein sozial gerechtes Land.

Investitionen in soziale Infrastruktur

Für diesen Rahmen gilt es, Infrastrukturpolitik zukünftig auch als eine Politik für die soziale Infrastruktur zu gestalten. Für mich schließt das auch die Pflege- und Gesundheitsinfrastruktur ein. Wir müssen hier fraglos einen Investitionsschwerpunkt setzen. In Corona- und Energiekrise haben wir in Sachsen unsere soziale Infrastruktur mit allen Mitteln vor Kürzungsszenarien verteidigt. Es war zukunftsblind von der damaligen CDU-FDP-Landesregierung, nach der Bankenkrise soziale Mittel ringsum zu streichen, besonders für Kinder und Jugendliche. Denn heute wird deutlich, dass unsere sozialdemokratische Regierungsarbeit danach, nämlich die sozialen Strukturen zu stabilisieren und wiederzubeleben, mit dafür gesorgt hat, dass es in Sachsen statistisch nicht die abgehängten Regionen gibt, in denen sich nur negative Lebenslagen ballen. Unser aktueller sächsischer Sozialbericht hat dazu erstmals bis auf die Gemeindeebene die soziale Situation anhand einer Vielzahl von Indikatoren, von Arbeitslosenquote bis Vereinsdichte untersucht. Im Bereich Kitas und Hortbetreuung ist der Osten weiterhin Vorbild in Deutschland.

In Sachsen liegt der durchschnittliche Weg bis zur nächsten Kita bei nur 1,4 Kilometern. Die soziale Infrastruktur hilft nicht nur dabei, Krisen zu überstehen. Sie stärkt die Substanz eines Landes.

Zu kreativem und vor allem kommunikativem Handeln fordert uns aber eine weitere Entwicklung gerade im Osten Deutschlands auf. Die Demografie wird fast alles bestimmen in den kommenden Jahren. Deswegen werden wir Prozesse des Sozialstaats und der sozialen Infrastruktur begleiten müssen, damit sie eben nicht dem Reflex des schlichten Geldkürzens zum Opfer fallen. Die Debatte um unsere Krankenhäuser und die medizinische Grundversorgung zeigt das beispielhaft und deutlich. Und um es zumindest genannt zu haben, auch wenn es einen eigenen Artikel wert ist: Der Sozialstaat und der soziale Staat müssen gerechter finanziert werden. Dafür müssen wir schlechte Schuldenbremsen anpassen und reiche Menschen über Steuern mehr in die Verantwortung nehmen.

Im demografischen Wandel wird weniger Arbeitslosigkeit das Problem, sondern der Mangel an Arbeitskräften. Deswegen darf die »Weiterbildungsrepublik« nicht nur als Schlagwort verstanden werden, sondern als das, wozu sie Hubertus Heil macht: ein zentraler Bestandteil des Sozialstaats. Und nach diesem Angebot an alle Menschen im Inland wird auch das Thema Zuwanderung und Willkommenskultur ehrlicher Antworten und Engagements bedürfen und nicht die scheinheilige Politik, die aktuell von Teilen der konservativen Kräfte betrieben wird. Denn unsere soziale Infrastruktur und damit die Daseinsfürsorge, besonders im Pflege- und Gesundheitsbereich, ist bereits jetzt auf Arbeitskräfte aus Zuwanderung angewiesen. Und die Finanzierung des starken sozialen Staats wird schließlich auch davon abhängen.

Gegen Egoismus die Gesellschaft zusammenhalten

Der Sozialstaat ist der Anker für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Über die zentralen Gerechtigkeitsfragen und wie wir als Staat, Wirtschaft und Gesellschaft damit umgehen, entscheidet sich schließlich auch unser Zusammenleben.

In Sachsen haben wir uns 2019 ein Programm namens »Soziale Orte« in den Koalitionsvertrag geschrieben. Wir wollen dabei die Menschen in unseren sächsischen Dörfern, Kleinstädten und manchen Stadtvierteln mit einem Anschub unterstützen, selbst das Heft in die Hand zu nehmen und wieder ein gesellschaftliches Miteinander vor Ort organisieren zu können. Wir unterstützen die Menschen dabei, »ihre Orte«



aufzubauen, den öffentlichen Raum zurückzuerobern und (neuen) Zusammenhalt zu schaffen. Diese Orte sollen das Zusammenkommen vereinfachen und ein Treffpunkt in einem natürlichen Netz von Menschen sein, das untereinander hält.

Im November 2022 fuhr ich nach Sohland am Rotstein. 1.300 Menschen leben hier am östlichen Rand von Sachsen. Im denkmalgeschützten Gebäude im Mittelhof 183 haben sich Menschen vor Ort gefunden, um daraus wieder einen gemeinsamen Anlaufpunkt zu gestalten. Diese »Sozialen Orte« sollen ein Funken sein, der als Beispiel Nachahmer findet und den Sozialstaat im Kleinen und Konkreten vor Ort stärkt.

Mir sind diese Ansätze besonders wichtig, da wir endlich aktiv den Egoismus bekämpfen müssen, der sich durch Alltag und Gesellschaft gefressen hat. Eine Vielzahl von Studien belegt in den vergangenen Jahren, dass eine zunehmende Mehrheit in Deutschland sagt, es würde immer egoistischer zugehen und dass sich jeder nur noch selbst der Nächste ist. Sie ziehen daraus den Schluss: Dann muss ich mir auch der Nächste sein. Gerade im Osten ist mir in den Erzählungen der Menschen der Nachwendzeit immer wieder begegnet, dass man sehen müsse, wo man bleibt. Aus diesem Kampf um das »über die Runden kommen« wurde – angefeuert von der nur vermeintlich positiven Losung »Jeder ist seines Glückes Schmied« (dafür muss man auch die Mittel zum Schmieden haben) – ein aufgezwungener Egoismus stark. Auch in der Corona- und der Energiepreiskrise zeigen Befragungen, dass der überwiegende Teil nicht sieht, dass man zusammengerückt sei, sondern eher das Gegenteil. Gleichzeitig wünscht sich aber auch der Großteil der Menschen, dass es anders wäre. Die Idee, gemeinsam für etwas einzustehen, hat weiterhin Strahlkraft. Dieses Vertrauen, das die Legitimität des »sozialen und demokratischen Staats« begründet, muss nun wieder hart erarbeitet werden. Der Sozialstaat und sein damit verbundenes Versprechen von sozialer Sicherheit bilden die Speerspitze einer erfolgreichen gemeinsamen Bewegung gegen den Egoismus. Das ist das Gegenteil davon, dass sich jeder nur selbst der Nächste ist. Unser Sozialstaat, wie wir ihn gerade in Deutschland auf der Idee von Respekt und Anerkennung von Lebensleistung wiederbeleben, und eine starke soziale Infrastruktur werden die wichtigsten Wegmarken dabei sein.

Wolfgang Schroeder

Herausforderungen, Entwicklungen und Perspektiven des Sozial- staats in Deutschland

Neben den langfristigen Herausforderungen, die mit dem demografischen Wandel und den vielfältigen Transformationen in Gesellschaft und Wirtschaft verknüpft sind, wird der Sozialstaat gegenwärtig durch eine multiple Krisenkonstellation herausgefordert. Während die Coronapandemie mit ihren Auswirkungen noch nicht vorüber ist, verschärfen die Auswirkungen des russischen Kriegs gegen die Ukraine die sozialen Problemlagen. Sozialpolitisch wird auf diese Herausforderungen bereits seit der Pandemie mit milliardenschweren Entlastungspaketen reagiert. Dass eine adäquate Krisenbearbeitung angezeigt ist, verdeutlichen Ergebnisse, die darlegen, dass die Auswirkungen dieser Krisen nicht gleichermaßen verteilt sind.

Vulnerable und sozioökonomisch schwach ausgestattete Bevölkerungsgruppen werden am stärksten durch die Krisensituation belastet.

So profitierten beispielsweise Beschäftigte im Niedriglohnssektor während der Pandemie seltener von Maßnahmen der Beschäftigungssicherung als solche in gut entlohnten Bereichen, und auch die aktuell stark steigenden (Energie-)Preise belasten einkommensschwache Haushalte stärker als einkommensstarke.

Gleichzeitig steht diese multiple Krisenkonstellation unter dem Einfluss langfristig zu bewältigender Megatrends. Hierzu zählen allen voran der demografische Wandel sowie die digitale und ökologische Transformation von Wirtschaft und Arbeit. Auch hierfür bedarf es tragfähiger sozialpolitischer Antworten. So sind bereits heute

in vielen Bereichen Fachkräfteengpässe zu konstatieren, die langfristig die Innovationsfähigkeit und wirtschaftliche Entwicklung negativ beeinflussen und damit auch die sozialen Sicherungssysteme vor Probleme stellen. Im Zuge des Strukturwandels von Arbeit werden sich zudem Tätigkeiten und Berufsfelder zunehmend verändern, was ohne sozialpolitisch flankierende Maßnahmen zu einer weiteren Polarisierung – etwa zwischen Hoch- und Geringqualifizierten – führen kann.

Dieser Beitrag fragt daher jenseits der aktuell raumgreifenden Krisenbearbeitung danach, wie der Sozialstaat zukünftig aufgestellt sein sollte, um diese Entwicklungen passgenau zu adressieren. In einem ersten Schritt werden hierzu die Strukturmerkmale und Entwicklungslinien des deutschen Sozialstaats nachgezeichnet, um die Anknüpfungspunkte für aktuelle Anpassungsprozesse darzulegen. Im zweiten Schritt wird das Konzept des vorbeugenden Sozialstaats als mögliches Zukunftsmodell zur Bewältigung der im Zuge der Megatrends bestehenden Herausforderungen skizziert und danach gefragt, inwieweit sich diese Vorstellungen im sozialpolitischen Setting Deutschlands bisher identifizieren lassen. Ein kurzes zusammenfassendes Fazit rundet den Beitrag ab.

Strukturmerkmale und Etappen des Sozialstaats

Der Ursprung deutscher Sozialstaatlichkeit geht auf die Sozialgesetzgebung im Kaiserreich Ende des 19. Jahrhunderts und die damit einhergehende Institutionalisierung sozialer Risiken im Rahmen der Sozialversicherungen – zunächst in den Bereichen Alter, Krankheit und Unfall – zurück. Zwar hat das heutige Verständnis der Sozial- als Gesellschaftspolitik, die allen Personen der Bevölkerung die Teilhabe am gesellschaftlichen Lebenshaltungsniveau ermöglichen soll, mit dem damaligen exklusiven Verständnis und niedrigen Leistungsniveau wenig gemein. Doch stellen diese ersten systematischen staatlichen Interventionen in die Sphären von Produktion, Verteilung und Reproduktion bis heute den zentralen Bezugspunkt des Sozialstaats dar.

Grundlage für die heutige Konzeption des Sozialstaats ist die doppelte Verankerung des »Sozialen« im Grundgesetz (GG): Während Art. 20 Abs. 1 GG die Bundesrepublik als »sozialen Bundesstaat« identifiziert und mit der sogenannten Ewigkeits-



Prof. Dr. Wolfgang Schroeder
1960 in Mayen, Eifel geboren

seit 2006 Professur an der Universität Kassel, Leiter des Fachgebiets »Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel«

seit 2016 Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

2009 – 2014 Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg

2003 – 2006 Leiter der Abteilung Sozialpolitik beim Vorstand der IG Metall

seit 2001 Privatdozent an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt

2000 – 2003 Ressortleiter für europäische Tarifkoordination beim Vorstand der IG Metall

1991 – 2000 Referent beim Vorstand der IG Metall

bis 1986 Studium der Politikwissenschaft in Marburg, Wien, Tübingen und Frankfurt am Main

klausel in Art. 79 Abs. 3 GG als unveränderbar garantiert, legt Art. 28 Abs. 1 GG neben den demokratischen und republikanischen auch die sozialen Grundsätze des deutschen Rechtsstaats fest.

Eine konkrete Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips liefert das Grundgesetz allerdings noch nicht. Diese erfolgt vor allem über die Steuer-, Sozial- und Arbeitsgesetzgebung und unterliegt damit dem politischen Wettbewerb.

Die in diesem Wettbewerb etablierten sozialstaatlichen Strukturen und Entwicklungen werden im Folgenden entlang von drei Phasen und exemplarisch anhand zentraler Reformen nachgezeichnet.

Nach 1945 wurde an die Tradition des Sozialversicherungsstaats angeknüpft. Unter den Bedingungen einer prosperierenden Wirtschaft und Vollbeschäftigung fand ein bis in die 1970er Jahre andauernder und regierungsübergreifender Ausbau des Sozialstaats statt. Dieser Zeitraum wird daher als **Expansionsphase** verstanden. Die Strukturmerkmale sozialer Sicherung, die sich in dieser Zeit ausbildeten, entsprechen – wenngleich nicht idealtypisch – denen eines in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung von Gøsta Esping-Andersen als konservativ klassifizierten Wohlfahrtsregimes, das sich durch seinen stark erwerbsarbeitszentrierten Charakter auszeichnet. Soziale Rechte und Ansprüche werden überwiegend durch die Teilhabe an sozialversicherungspflichtiger Erwerbsarbeit erworben. Die Leistungshöhe im Risikofall – beispielsweise Alter oder Arbeitslosigkeit – bemisst sich am vorherigen Einkommen und folgt dementsprechend dem Äquivalenzprinzip. Ziel dieses Prinzips ist es, den individuellen Lebensstandard zu sichern. Gestützt wird dieses System durch eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und die zentrale Bedeutung der Familie als Instanz sozialer Sicherung. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip besteht daher erst dann ein Anspruch auf steuerfinanzierte Sicherungsleistungen, wenn keine über die Teilhabe an Erwerbsarbeit erworbenen Schutzrechte bestehen und die Familie als dem Staat vorgelagerte Instanz keine ausreichende soziale Sicherung gewährleisten kann.



Besonders erwähnenswert im Zusammenhang mit dem sozialstaatlichen Ausbau ist die Einführung der Arbeitslosenhilfe 1956, da hiermit auch Langzeitarbeitslosen nach Erschöpfen des zeitlich begrenzten Anspruchs auf Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung eine ebenfalls am vorherigen Einkommen orientierte Lohnersatzleistung zur Verfügung gestellt wurde. Ein zentraler Meilenstein in der Weiterentwicklung des Sozialstaats war die 1961 erfolgte Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes. Damit wurde der Anspruch auf ein Existenzminimum als Bürgerrecht fixiert: Damit war der »Arme« kein Bittsteller mehr, der vom Goodwill oder der Willkür anderer abhing, sondern wurde zum Bürger mit einem unhintergehbaren Rechtsanspruch. Diese Zäsur erhielt ihre Legitimation im Kontext der arbeitgesellschaftlichen Ethik durch das Subsidiaritätsprinzip: Denn beide Leistungen basieren auf einer Bedürftigkeitsprüfung; sie werden also nicht bedingungslos administriert. Schließlich wurde mit der 1957 erfolgten Einführung des Umlageverfahrens in der Rentenversicherung und Dynamisierung der Rentenbezüge das Prinzip der Lebensstandardsicherung etabliert. Renterinnen und Rentner profitieren seither von einer Anpassung ihrer Rentenbezüge an die allgemeine Lohnentwicklung.



Mit der ersten Nachkriegsrezession Ende der 1960er und den Ölkrisen in den 1970er Jahren endete in den Worten von Burkart Lutz der »kurze Traum immerwährender Prosperität«. Anstelle des Expansionskurses rückte unter den Bedingungen geringer Wachstumsraten und einer sich verfestigenden (Massen)Arbeitslosigkeit eine **Phase der Konsolidierung**, wie Martin Seeleib-Kaiser 2016 in seinem Buch »The End of the Conservative German Welfare State Model« konstatiert. Zwar wird der Zeitraum zwischen den 1970er und späten 1990er Jahren mitunter auch als Abbauphase bezeichnet. Doch fielen die Kürzungen eher moderat aus und wurden punktuell durch Leistungsausdehnungen in verschiedenen Bereichen unterbrochen. Von einer Konsolidierung kann auch deshalb gesprochen werden, weil weder die Sozialversicherungen als Kerninstitutionen des Sozialstaats noch die damit verbundenen Strukturmerkmale, allen voran die Lebensstandardsicherung, infrage gestellt wurden. Kennzeichnend waren in dieser Zeit einerseits wiederholte Leistungskürzungen, etwa bei den Lohnersatzraten des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe bei gleichzeitig verschärften Anspruchsvoraussetzungen. Andererseits wurden gleich-

zeitig die Bezugszeiten für Ältere verlängert und zur Entlastung des Arbeitsmarkts Frühverrentungsmöglichkeiten eingeführt. Gegen die These des Abbaus spricht auch die Ergänzung des Leistungsspektrums in der Arbeitsmarktpolitik, die bereits 1969 mit dem Arbeitsförderungsgesetz auf den Weg gebracht wurde. Damit wurde die bis dato ausschließlich passive Arbeitsmarktpolitik um aktive Elemente ergänzt. Damit wird das Ziel verfolgt, insbesondere mittels Qualifizierung und Weiterbildung Arbeitslosigkeit vorzubeugen. Auch die Entwicklungen in der Familienpolitik deuten nicht auf einen generellen Abbau hin. So wurden beispielsweise Erziehungs- und Pflegezeiten erstmals als Beitragszeiten in der Rentenversicherung anerkannt.

Zur **Umbauphase** kam es erst Anfang der 2000er Jahre unter den Einflüssen der weiter steigenden Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen Finanzierungsproblemen der sozialen Sicherungssysteme. Ausgelöst durch den Vermittlungsskandal der damaligen Bundesanstalt für Arbeit sah sich die rot-grüne Bundesregierung vor allem in der Arbeitsmarktpolitik zu tiefgreifenden Reformen veranlasst. Mit den Hartz-Reformen als Herzstück fand zwar keine grundlegende Abkehr vom Sozialversicherungssystem statt, doch wurde die soziale Sicherung – allen voran bei Arbeitslosigkeit – stärker dualisiert: Während im Bereich der Versicherungsleistung des Arbeitslosengeldes weiterhin das Prinzip der Lebensstandardsicherung gegeben ist, gleichwohl mit Kürzungen bei den Bezugsdauern, wurde es im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit verworfen. Das institutionelle Kernelement der Reform war die Zusammenlegung der bis dahin statusorientierten Arbeitslosenhilfe mit der am Existenzminimum orientierten Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II (Hartz IV). Darüber hinaus wurde im Sinne der Politik des »Dritten Wegs« (Anthony Giddens) von den Leistungsbeziehenden eine stärkere Eigenverantwortung und Mitwirkung zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung eingefordert. Im Rahmen von Mitwirkungspflichten, Sanktionsmöglichkeiten beim Leistungsbezug, der De-Regulierung des Arbeitsmarkts sowie verschärften Zumutbarkeitskriterien zur Aufnahme einer Beschäftigung sollten die Leistungsbeziehenden im Sinne des eingeführten Vermittlungsvorrangs möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zurückkehren. Dahinter stand die Einschätzung, dass Deutschland mit dem außerordentlich hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen neue Wege einschlagen sollte, um eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Verbunden mit der systematisch erhobenen Erkenntnis, dass längere Zeiten der Nichtteilnahme an der Erwerbsarbeit in vielen Fällen nicht nur zum Verfall von Qualifikationen führen, sondern insgesamt eine erschwerte Integration zur Folge haben.

Auch in der Alterssicherung wurde stärker auf das Prinzip der Eigenverantwortung gesetzt und das Prinzip der Lebensstandardsicherung durch eine Säule aufgegeben, indem das Niveau der gesetzlichen Rente langfristig gesenkt und die private und betriebliche Säule der Alterssicherung gestärkt wurden. Dass es sich jedoch nicht um reinen Sozialstaatsabbau, sondern vielmehr um einen Umbau handelt, verdeut-

lichen die Entwicklungen in der Familienpolitik. Denn dort fand mit der Einführung des Elterngeldes, des ElterngeldesPlus und dem massiven Ausbau von Betreuungsinfrastruktur in Verbindung mit dem seit August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder nach dem ersten vollendeten Lebensjahr ein deutlicher Ausbau von Leistungen statt.

Insgesamt sind die Entwicklungen des deutschen Sozialstaats in weiten Teilen als pfadabhängige Anpassungen zu verstehen, die die Struktur und Funktionslogik des Sozialversicherungsstaats stützen, was wenig erstaunlich ist, ist dieses System gesellschaftlich doch in hohem Maße akzeptiert und trägt zur Legitimität des Sozialstaats bei.

Jenseits der Sozialversicherungen wurden jedoch gleichzeitig verschiedene Elemente sowohl aus liberalen (z. B. Eigenverantwortung) als auch sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimen (z. B. Serviceorientierung) adaptiert. Mit Blick auf die Herausforderungen, die der demografische Wandel sowie die digitale und ökologische Transformation von Arbeit mit sich bringen, stellt sich jedoch die Frage, welchen Entwicklungspfad der Sozialstaat zukünftig einschlagen sollte.





Die gemeinsame Grundvorstellung der verschiedenen Ansätze sieht es als Kernaufgabe des Sozialstaats an, den Menschen zur bestmöglichen Entfaltung ihrer individuellen Fähigkeiten zu verhelfen, um sozialen Problemlagen präventiv entgegenzuwirken und nicht primär auf deren nachträgliche Kompensation zu setzen.

Anton Hemerijck fasst in seinem Beitrag »Social Investment and Its Critics« (2017) dieses Verständnis unter der Formel »preparing rather reparing« zusammen.

Sozialleistungen werden in diesem Sinne nicht einfach als Ausgaben, sondern auch als Investitionen in Menschen verstanden. Zentraler Ankerpunkt hierbei ist die Verwirklichung von Chancengleichheit durch frühe, intensive und infrastrukturorientierte Investitionen.

Konstitutiv für dieses Sozialstaatsmodell ist zudem eine Struktur, die sich durch Kooperationen und Netzwerke auszeichnet und die Abschottung von Institutionen, Ebenen und Akteuren abbaut.

In Deutschland lassen sich bereits mit der Agenda-Politik Bezüge zur vorbeugenden Sozialpolitik identifizieren. Der damalige Fokus lag dabei auf der Umschichtung von Mitteln für nachsorgende Leistungen hin zu Investitionen, insbesondere in (frühkindliche) Bildung und einen serviceorientierten Ausbau sozialstaatlicher Infrastruktur, wie Antonio Brettschneider und Ute Klammer 2021 in ihrem Artikel »Vorbeugende Sozialpolitik: Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms« festhalten. Dieses Verständnis vorbeugender Sozialstaatlichkeit, bei dem nachsorgende Leistungen ersetzt anstatt ergänzt werden, steht allerdings zu Recht in der Kritik, wenn damit Einschränkungen der Lebenschancen für die schwächeren Teile der Gesellschaft verbunden sind. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie nachsorgende Leistungen analytisch überhaupt von vorsorgenden getrennt werden können. Ist es nicht vielmehr so, dass im Sinne der Netzwerkstruktur auch solche Leistungen als ineinandergreifende und sich gegenseitig befruchtende Leistungsarten zu verstehen sind, die sozialer Ungleichheit und Exklusion entgegen-

Vorbeugender Sozialstaat – ein Zukunftsmodell?

Bevor sich mit der Frage nach geeigneten Anknüpfungspunkten zur Weiterentwicklung auseinandergesetzt werden kann, gilt es zunächst, das grundsätzliche Verständnis der Wohlfahrtsproduktion in der deutschen Konstellation zu klären. Auch heute ist die Erwerbsarbeit im deutschen Modell das gesellschaftsprägende Strukturprinzip, worauf sich alle anderen Lebensbereiche beziehen. Solange dieser Umstand gültig ist und über die Teilhabe am Arbeitsmarkt der Zugang zu Einkommen und sozialer Sicherheit erfolgt, muss es das vordergründige Ziel der Sozialpolitik sein, ebendiese Teilhabe auch zu ermöglichen. Forderungen, wie etwa die eines bedingungslosen Grundeinkommens, verkennen dies und sind daher kritisch zu sehen.

Vielversprechender erscheinen hingegen die seit Anfang der 2000er Jahre in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion an Bedeutung gewinnenden Ansätze zur vorbeugenden Sozialpolitik.

wirken. Denn eine auf Chancengleichheit ausgerichtete Förderung der individuellen Fähigkeiten kann unter der Bedingung materieller und sozialer Deprivation nur schwerlich gelingen, wenn den Betroffenen Ressourcen entzogen oder gar gestrichen werden. Was nützt beispielsweise eine gut ausgebaute Infrastruktur frühkindlicher Betreuung, wenn Kinder aus einkommensschwachen oder armutsbedrohten Familien aufgrund der hohen Gebühren daran nicht partizipieren können? Die einseitige Konzentration auf investive Maßnahmen führt Esping-Andersen folglich zu einer »island of excellence in a sea of ignorance«. Denn ressourcenstarke Gruppen ohne armutsvermeidende Sicherungssysteme profitieren nach dem Prinzip des Matthäus-Effekts stärker von investiven Leistungen als ressourcenschwächere. Schließlich hängt die Funktionsfähigkeit des Sozialstaats auch in hohem Maße von den Rezipientinnen und Rezipienten selbst ab. Kürzungen und Restriktionen im Bereich der nachsorgenden Leistungen und Sozialversicherungen erfahren allerdings kaum gesellschaftliche Akzeptanz, was die Bedeutung eines kombinierten Ansatzes aus vor- und nachsorgender Unterstützung unterstreicht.

Die sozialpolitischen Reformen seit den 2010er Jahren weisen bezüglich des Leistungsmix aus vor- und nachsorgenden Maßnahmen schrittweise in die Richtung dieser »Logik des ›sowohl als auch‹« (Brettschneider/Klammer). Beispiele hierfür sind die zahlreichen Leistungsverbesserungen in der Alterssicherung für vulnerable und einkommensschwache Gruppen (Mütterrente, Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten, Grundrente), die Pflegestärkungsgesetze zwischen 2014 und 2016, das Bundesteilhabegesetz 2016, die punktuelle Re-Regulierung am Arbeitsmarkt mit der Einführung des Mindestlohns 2015 und restriktiveren Regelungen bei der Leiharbeit sowie der weitere Ausbau und die Verbesserung der Qualität frühkindlicher Betreuung und Bildung durch das Gute-Kita-Gesetz 2019. Auch die Bundesländer verfolgen zunehmend vorbeugende sozialpolitische Zielsetzungen sowie Programme und kooperieren zunehmend mit den sozialräumlichen Akteuren – wie etwa Wohlfahrtsverbänden – in den Kommunen.

Mit Blick auf den Koalitionsvertrag der Ampelregierung scheint sich dieser Pfad auch in den nächsten Jahren fortzusetzen. Zwar zeugen die sozialpolitischen Vorhaben der Koalitionäre in Teilen von großer Kontinuität. So etwa im Bereich der Rentenpolitik, bei der mit Ausnahme der vorgesehenen Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung um einen kapitalgedeckten Fonds zur Stabilisierung der Renten wenig Reformeifer besteht. Doch finden sich insbesondere im Bereich der Aus- und Weiterbildung »innovative Einsprengsel«, die im Sinne vorbeugender Sozialpolitik zu werten sind. Deutlich wird das neben dem generellen Ausbau der Weiterbildung beispielsweise an der geplanten Einführung einer Bildungs(teil)zeit in Kombination mit finanzieller Förderung. Einerseits wird damit auf eine verbesserte Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und gleichzeitiger Weiterbildung gezielt. Andererseits werden die finanziellen Einbußen dadurch (teilweise) kompensiert.

Auch eine stärkere Vernetzung zwischen verschiedenen Akteuren wird angestrebt. Etwa im Rahmen eines gemeinsam mit den Ländern und Kommunen getragenen Paktes zur Modernisierung und Stärkung der berufsbildenden Schulen oder beim Ausbau der Weiterbildungsverbände.

Fazit

Wenngleich sich die Entwicklung des Sozialstaats über die verschiedenen Phasen immer wieder als dynamisch und anpassungsfähig erwiesen hat, so ist sie mit Blick auf den strukturellen Kern des Sozialversicherungsstaats doch durch ein hohes Maß an Kontinuität geprägt. Wie aber sind die Entwicklungen im Sinne einer vorbeugenden Sozialpolitik vor diesem Hintergrund zu bewerten? Auch hierbei handelt es sich mit Blick auf die Praxis der gegenwärtigen Bundesregierung und des von ihr entwickelten Koalitionsvertrages (8.12.2021) überwiegend um pfadabhängige Anpassungen und Ergänzungen des bestehenden Systems, ohne dass die statuskonservierenden Strukturmerkmale des Sozialversicherungsstaats wirklich ins Wanken geraten. Zwar können auch inkrementelle Anpassungen langfristig zu einem grundlegenden Wandel von Funktionen und Zielen des Sozialstaats führen. Der Weg dorthin scheint jedoch noch weit. Abzuwarten bleibt in diesem Zusammenhang schließlich, wie sich die aktuelle Krisenbearbeitung auf die weitere Entwicklung und die Vorhaben der Ampelkoalition auswirken werden.

Durch das milliarden schwere Stopfen von Sicherungslücken erscheint eine realistische Finanzierung der mitunter kostenintensiven Projekte vorbeugender Sozialpolitik in weite Ferne zu rücken.

Hinzu kommt, dass die sozialpolitische Krisenpolitik zu häufig mit dem Gießkannenprinzip operiert (beispielsweise 300 Euro Energiepreispauschale, Tankrabatt etc.). Dadurch werden vorbeugende Elemente gar nicht erst integriert und somit Chancen vertan, bereits im Rahmen der Krisenbearbeitung einen Beitrag zur Lösung der Herausforderungen des Fachkräftemangels und Strukturwandels von Wirtschaft und Arbeit zu leisten.

Das Gebot für die weitere Entwicklung lautet daher umso mehr das Eine zu tun (Krisenbearbeitung), ohne das Andere zu lassen (Ausbau vorbeugender Instrumente) – und beides wo möglich miteinander zu verbinden.

Robert Burdy

Wahrnehmungen im Zeitalter der Verwirrung – wie die Sozialsysteme zu Opfern der Informationsflut werden können

Wir leben in einem Zeitalter der Verwirrung. Dieser Satz macht die Sache erst mal nicht einfacher. Er ist verstörend. Niemand hört gern, dass er oder sie verwirrt ist. Trotzdem ruft er bei den meisten Menschen ein betroffenes Nicken hervor. Viele von uns erleben es als zunehmend schwierig, uns über unser Zusammenleben und unsere Wirklichkeit zu informieren. Bei einigen hat die Verwirrung zu einem Rückzug ins Private geführt, zur Nachrichtenverweigerung und dem Versuch eines »digital detox«. Andere suchen ihr Heil in Verschwörungstheorien und Lügenpresse-Vorwürfen bis hin zur völligen Ablehnung der gesellschaftlichen Ordnung.

Kein Wunder ist es da, dass vor allem die Systeme des Sozialstaats sehr leicht zu Opfern der Verwirrung, des Unverständnisses und oft auch der Ablehnung werden. Sie kosten die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler augenscheinlich viel Geld. Sie erscheinen jenen, denen sie helfen sollen, den wirklich Bedürftigen, manchmal ungerecht. Oft beuten sie jene aus, die in ihnen arbeiten. Und viele haben den Verdacht, dass die Sozialsysteme von Menschen »ausgenutzt« werden, die nicht in sie eingezahlt haben. Gleichzeitig werden politische Forderungen nach einer Neubelebung der sozialen Infrastruktur, wie sie DGB-Chefin Yasmin Fahimi in ihrer TV-Ansprache zum 1. Mai 2023 forderte, oft als »noch mehr Sozialstaat« verstanden, als eine Vergrößerung des Problems. Das erstickt ernstgemeinte Reformbemühungen immer wieder schon im Ansatz. Die politische Skepsis angesichts höherer Investitionen ins Sozialsystem, wie sie bei einigen Parteien vorherrscht, gießt da in der öffentlichen Diskussion noch Öl ins Feuer.

Damit wäre das Klagelied über die Bedrohung des Sozialstaats gesungen. Dieser Evergreen ist längst zum Teil der allgemeinen Informationsüberflutung geworden. So weit so schlecht? Nicht unbedingt. Denn wer den Sozialstaat ernsthaft leistungsfähig machen will, der braucht eine Menge politischer Unterstützung. So viel, dass das Ja der direkt Betroffenen – der Nutznießenden und der Beschäftigten der Sozialsysteme – nicht ausreichen wird. Die Unterstützung muss übergreifend sein und auch eine tief verwurzelte Einsicht oder zumindest das Vertrauen in die Investition Sozialstaat einschließen. Es lohnt sich deshalb, weiter miteinander zu reden und darauf zu schauen, woher die Verwirrung und die aus ihr oft resultierende Ablehnung kommen.

Beschleunigte Informationsfasern – mediale Vertrauenskrise

Innerhalb von nur einem Vierteljahrhundert hat sich unsere Welt dramatisch verändert und Hand in Hand damit auch unsere Wahrnehmung der Welt.

Acht Milliarden Menschen leben zunehmend in acht Milliarden Welten. Es wirkt widersprüchlich, aber wir sind besser miteinander verbunden als jemals zuvor in der Menschheitsgeschichte. Und die größte Zahl der Menschen – vor allem in den modernen Industrienationen – lebt gleichzeitig isolierter als je zuvor.

Das eigene Ich ist milliardenfach zum Dreh- und Angelpunkt der individuellen Wahrnehmung geworden.

Der Informationsaustausch führt nicht mehr zu Verbundenheit, sondern zu einer zunehmenden Isolierung. Das von Neil Postman noch in den 1980ern postulierte »Lagerfeuer« des Fernsehens, um das sich moderne Industriegesellschaften allabendlich versammelten, ist noch nicht erloschen, aber von individuellen Digitalgeräten ersetzt worden. Ja, es gibt noch das lineare Fernsehen – aber nicht mehr als kommunikativen Versammlungsort ganzer Gesellschaften. Junge Menschen finden



Robert Burdy
1964 in Köln geboren

aktuell tätig als Autor, Journalist, Executive Coach, Rhetorik- und Medientrainer, Autor des Spiegel-Bestsellers »Wir informieren uns zu Tode« (mit Gerald Hüther, Herder 2022)

2001 – 2022 Moderator der Hauptnachrichtensendung im MDR-Fernsehen

ab 1989 in Washington, zunächst als Korrespondent von RIAS-TV, dann als stellvertretender Studioleiter des Deutsche Welle Fernsehens, währenddessen Produktion zahlreicher Fernsehdokumentationen in den USA und im Nahen Osten

ab 1988 Redakteur bei RIAS-TV in Berlin

ab 1982 Beginn der journalistischen Arbeit, zunächst als Zeitungsreporter, nach mehreren Jahren Wechsel zum Radio und Fernsehen



in den Zuschauerstatistiken öffentlich-rechtlicher Anstalten kaum noch statt. Deren Versuche der Programmverjüngung beschränken sich oft auf den Austausch erfahrener Bildschirmjournalistinnen und -journalisten gegen hippe Youtuber. Zeitungen sterben langsam, aber sie sterben. Und der Inhalt, den sie unter dem wirtschaftlichen Druck noch anbieten können, ist in vielen Fällen spärlich. Ganze Bevölkerungsgruppen haben das Vertrauen in die etablierten Medien verloren. Andere hadern mit der Frage, ob sie unserem System der Informationsvermittlung noch vertrauen dürfen.

Gleichzeitig sind Informationen kein knappes Gut mehr. Jede Information ist auf dem Markt. Und oft auch das exakte Gegenteil. Die Zeiten, in denen Mächtige ihre Bevölkerungen durch Informationsentzug klein und ohnmächtig halten konnten, gehen zu Ende. Nicht nur deshalb, aber auch deshalb wirken Systeme wie das des Wladimir Putin so steinzeitlich. Selbst die chinesische Führung hat mit all ihrem Durchgreifen in die privatesten Lebensbereiche noch keine nachhaltige Antwort gefunden auf die Frage, wie sich 1 Milliarde Menschen in einem hochtechnisierten Land auf Dauer Informationen vorenthalten lassen.

Täglich werden weltweit 330 Milliarden E-Mails versendet. Allein auf der Plattform i-Messenger dudeln stündlich 12 Millionen Botschaften durch den Informationsraum. In China kommen auf 100 Einwohnerinnen/Einwohner 119 Handys. Und bevor jemand die Chinesinnen und Chinesen belächelt nach dem Motto »Die spinnen, die Chinesen« – bei uns in Deutschland sind es 134 Handys pro 100 Einwohnerinnen/Einwohner. Und das sind seit der Einführung des ersten iPhone 2007, die gemeinhin als Geburtsstunde des Smartphones gilt, keine Fernsprechapparate mehr. Zumindest nicht vorrangig. 1,34 statische Handys pro Nase, pro Gehirn. Vielleicht spinnen wir ja auch? Jedenfalls bleibt es jedem selbst überlassen, aus dem Wust von Informationsfasern sein eigenes Garn zu spinnen, das dann zu einem mehr oder weniger fadenscheinigen Zwirn des Verständnisses unserer Welt verwoben wird.

Glaubenssätze statt Faktenpakete

Damit wird eine Tatsache verschärft, die bei uns Menschen und in unseren Gehirnen durchaus ganz natürlich angelegt ist:

Wir nehmen Dinge, Phänomene und Informationen teilweise sehr unterschiedlich auf. Psychologen gehen davon aus, dass rund zwei Drittel unserer Wahrnehmung einer Situation eine Spiegelung unseres emotionalen Zustands, unserer Lernerfahrungen und Prägungen sind.

Der begnadete britische Pädagogikprofessor Sir Ken Robinson hat das so ausgedrückt: »Wir leben alle in zwei Welten. Es gibt eine Welt, die existiert, gleichgültig ob du existierst oder nicht. Eine Welt, die entstanden ist, bevor du dazukamst, und die existieren wird, wenn es dich nicht mehr gibt. Eine Welt anderer Menschen, Objekte, Ereignisse und Phänomene. Und dann gibt es eine Welt, die entstanden ist, als du entstanden bist, und die sich verändert oder endet, wenn du dich veränderst oder nicht mehr da bist. Das ist die Welt deines Bewusstseins, deine Welt. Wir sehen die äußere Welt, in der wir alle leben, durch diese innere Welt.«

Wie gesagt, das ist erst mal ganz normal und so angelegt. Menschlich. Wir leben alle in unserer kleinen, eigenen Wahrnehmungswelt. Und über Jahrtausende der Evolution war das auch – von zwischenmenschlichen Störungen abgesehen – unproblematisch für die Menschheit. Aber mit einer globalisierten, beschleunigten und immer mehr individualisierten Kommunikation bekommen diese Wahrnehmungswelten etwas Ausschließendes. Um wenigstens einigermaßen Kohärenz in ihren Gehirnen herzustellen, sehen sich viele Menschen genötigt, ganze Faktenpakete auszublenden und sich auf Glaubenssätze zurückzuziehen.

Glauben Sie an den von uns Menschen verursachten Klimawandel? Oder glauben Sie, dass es ihn so nicht gibt? Glauben Sie an die Vorteile der Globalisierung? Oder glauben Sie an die negativen Folgen der Globalisierung? Glauben Sie an den positiven Einfluss der Digitalisierung auf unser Leben? Oder glauben Sie, dass die Digitalisierung unser Leben insgesamt zum menschlichen Nachteil verändert? Das sind wichtige Fragen, und vieles spricht dafür, dass jeweils beide Seiten etwas zur Wirklichkeit beitragen. Aber dies sind keine Glaubensfragen. Es sind Fragen nach Fakten, die so klar – wenn auch vielschichtig – beantwortet werden können, wie Newtons Frage nach einem Gesetz der Schwerkraft. Trotzdem ist die Schwerkraft etwas Faktisches. Glauben Sie an die Schwerkraft? Versuchen Sie mal, nicht dran zu glauben! Der Apfel fällt, ob wir es glauben wollen, oder nicht.

Glauben Sie an die Zahnfee? Das ist eine sinnvolle Glaubensfrage, denn wenn wir nicht daran glauben, gibt es die Zahnfee für uns nicht! An die Zahnfee zu glauben ist ein Zeichen von Fantasie. Nicht an die Schwerkraft oder den Klimawandel zu glauben, ist ein Zeichen von Verwirrung. Und doch haben viele Menschen, ja ganze politische Gruppierungen, die Skepsis zum absoluten Glaubenssatz erhoben.

Warum geschieht das? Warum fliehen Menschen in Glaubenssätze, wenn die Fakten verfügbar sind? Man kann ja immer noch unterschiedlicher Meinung sein. Aber doch nicht über die Existenz der Fakten, sondern nur über die Schlüsse, die wir daraus ziehen! Wie hat es der Philosoph Richard Precht einmal gesagt: Es gibt ein Recht auf eine eigene Meinung, aber keines auf eigene Fakten!

Bestätigungsfalle der Voreingenommenheit

Aber es geht nicht ums Recht. Auch nicht ums Recht haben. Es geht darum, wie unsere Gehirne sich individuell gegen die Überflutung mit Informationen schützen. Immer wenn wir etwas wissen müssen, um unsere Welt und unsere Rolle darin zu verstehen, brauchen wir Informationen. Wenn diese dann nicht erreichbar oder nicht eindeutig oder verständlich sind, dann müssen wir irgendetwas glauben, um wieder ein gewisses Gleichgewicht in unserem Gehirn herzustellen. Auch die meisten jener unter uns, die zum Beispiel die Aussagen des weit überwiegenden Teils der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler akzeptieren und um den Klimaschutz besorgt sind, haben sich an einem individuellen Punkt entschieden, zu vertrauen. Die wenigsten erfassen die Problematik in allen ihren faktischen Facetten und Einzelheiten. Wir müssen und können nicht alles selber wissen und bis ins letzte Detail durchdringen. Schon gar nicht in einer mit Informationen überfluteten Welt. So ist auch unsere Informationswelt arbeitsteilig organisiert. Das ermöglicht es unseren Gehirnen, bei Informationsbedarf und der daraus entstehenden Inkohärenz ganz schnell wieder ein Gleichgewicht und Kohärenz herzustellen. Es reicht, Informationsangebote von anderen anzunehmen. Unsere Gehirne arbeiten höchst ökonomisch und sie neigen nicht dazu, sich mit unnötigen Fakten zu überlasten. Kohärenz reicht.

Unsere eingebauten psychologischen Voreingenommenheiten leisten ihren eigenen Beitrag zu dieser Mechanik des Druckausgleichs. Unser Confirmation Bias ist wahrscheinlich der wichtigste Treiber jener selektiven Wahrnehmung.

Diese Bestätigungsvoreingenommenheit lässt uns vorrangig jene Tatsachen wahrnehmen, die unsere bisherigen Erfahrungen und Einstellungen bestätigen. Mit anderen Worten: Wir verstehen, was wir verstehen wollen. Damit Hand in Hand arbeitet der Reputation Bias, der uns hilft, Positionen einzunehmen, die unseren Ruf schützen.

Die Angst vor dem Gesichtsverlust sitzt tief. Und in einer Zeit digitaler sozialer Medien wird der individuelle Gesichtsverlust oft automatisch öffentlich gemacht. Das verstärkt die Angst und damit auch den Reputation Bias.

Das beste Beispiel für diese Voreingenommenheit ist wahrscheinlich das wirtschaftliche Schicksal des kanadischen Handyherstellers BlackBerry. Schon 1999 waren Blackberrys in der Lage, E-Mails und Messages zu empfangen. Das war acht Jahre vor der Einführung des ersten iPhones. Und doch starb der Technologiekonzern den »Tod durch iPhone«. Man hatte einfach nicht einsehen wollen, dass der BlackBerry ein Dinosaurier mit Tastatur war. Man kann sich die internen Memos gut

vorstellen, die bis zum Schluss betonten, Blackberry sei auf dem richtigen Weg, seine Technologieführerschaft zu behaupten. Ob moderne Sozialstaaten den Weg des Blackberry gehen, darüber ist das letzte Wort noch nicht gesprochen. Aber es lohnt sich anzupassen, dass wir nicht kollektiv in die Bestätigungsfalle laufen. Oder in die einer anderen Voreingenommenheit.

Dazu gibt es den sogenannten Default Effect. Unser Gehirn – effizient wie es ist – sucht immer nach einer Werkseinstellung. Das macht es halt einfacher, als wenn man jedes Mal neu überlegen und Situationen und Informationen neu durchdenken muss. Wie alle Voreingenommenheiten ist das also eigentlich ein hilfreicher Mechanismus. Allerdings ist der Default Effect auch der Stoff aus dem die festgefahrenen Glaubenssätze sind, bis hin zu Verschwörungstheorien. Doch auch in seinen weniger pathologisch ausgeprägten Formen ist dieser Bias gefährlich. Er verhindert Veränderungsprozesse, und das kann in einer sich dramatisch schnell entwickelnden Welt nach hinten losgehen. Vor allem, wenn der nächste Kandidat im Reigen der Voreingenommenheiten anspringt, der Negativitätsbias.

Negative Impulse haben in unserem Gehirn Vorfahrt. Das ist wichtig, es ist ein Schutzmechanismus, der unser Überleben sichern soll. Wir sind offener für emotional negativ wirkende Informationen, damit Warnmeldungen auf jeden Fall durchdringen. Der Feueralarm muss lauter sein als Beethovens Fünfte. Es macht keinen Sinn, sich über den schönen Blumenstrauß auf dem Wohnzimmertisch zu freuen, wenn drum herum die Hütte brennt. Den Fehler würde man nur einmal machen.

Auch hier gilt wieder: Ein eigentlich funktionaler, wichtiger Schutzmechanismus kann zur Informationsfalle werden. Journalistinnen und Journalisten können ein Lied davon singen:

Alle wünschen sich positivere Nachrichten! Wir sehnen uns alle nach Positivem, nach Harmonie. Nach Kohärenz im Gehirn. Und doch geben wir negativ aufgeladenen Botschaften den Vorrang.

Das bedeutet umgekehrt, dass jeder, der sich auf dem völlig überfluteten Informationsmarkt durchsetzen will, geneigt ist, die eigenen Informationsangebote negativ emotional aufzuladen. Negativ ist wirksamer, und es ist leichter. Licht aus. Buh! Reicht. Hoffnungen, Optimismus, Freude zu verbreiten ist bedeutend schwieriger. Selbst die Weltkirchen, deren Kerngeschäft das ist, tun sich damit seit Jahrhunderten schwer und verfallen immer mal wieder ins Negative.

Alle diese Voreingenommenheiten sind Teil unserer menschlichen Anlagen. Sie sind wichtig, erfüllen wichtige Funktionen. Und sie stellen uns Wahrnehmungs-



fallen. Diese Fallen können für einen sozial Verantwortung übernehmenden Staat in eine Sackgasse der öffentlichen Meinung führen. Vor allem wenn die letzte in diesem Reigen der Voreingenommenheiten greift: der sogenannte Dunning-Kruger-Effekt. Er ist nach zwei Sozialpsychologen der Cornell University benannt, die ihn so beschrieben haben: »kognitive Verzerrung im Selbstverständnis inkompetenter Menschen, das eigene Wissen und Können zu überschätzen«. Man kann es einfacher sagen: Manche sind so doof, dass sie gar nicht verstehen, wie doof sie sind. Lustig – ja, als Wortspiel. Definitiv nicht lustig als Massenphänomen. Es deutet einiges darauf hin, dass wir tatsächlich Opfer des Dunning-Kruger-Effekts wären, würden wir übersehen, wie doof es wäre, die Blume unseres Sozialstaats einfach verwelken zu lassen.

Unsere Geschichte(n) vom Sozialstaat

Hier dient sich ein weiterer, an dieser Stelle abschließender Ausflug in unsere Gehirnwindungen an. Wir alle denken, verstehen und leben in Geschichten. Geschichten bauen die Zusammenhänge zwischen den Informationen, die wir aufnehmen. Diese Geschichten sind kein Entertainment, sie sind Verständnis. Wir erklären uns die Welt und unsere Rolle darin in Geschichten. Jeder hat seine eigene Geschichte, wie eine Abfolge von Episoden in einer lebenslangen Serie, in der er ganz natürlich die Hauptrolle spielt. Und diese Geschichten sind verwoben mit den Geschichten der anderen, den Geschichten über unsere Welt. Diese Geschichten sind nicht per DNA in unseren Gehirnen verankert. Sie sind erlernt, das Ergebnis unserer Erfahrungen, der Informationen, die wir aufnehmen und der Narrative, mit denen wir in unserem Leben konfrontiert werden. Wir treffen unsere Entscheidungen auf der Grundlage dieser Geschichten, der großen Lebensgeschichte und der kleinen Geschichten über das Leben und unsere Mitmenschen.

Und damit zurück zum Objekt dieser Überlegungen:

Was ist denn eigentlich die Geschichte, die wir uns gegenseitig über unseren Sozialstaat erzählen? Ist es eine Story der Hoffnung, des Mitgefühls und der Fürsorge und Verantwortung für unsere Mitmenschen? Die Erfolgsgeschichte einer Wirtschaftsnation, die sich einen funktionierenden Sozialstaat leisten kann und leisten will? Oder ist es die Geschichte eines teuren Problems, eines kontinuierlichen Missstands, einer nicht reparablen Einrichtung, die mehr Schaden anrichtet, als sie Gutes vollbringt?

Es geht nicht darum, etwas Verbesserungswürdiges schön zu reden, oder zugunsten eines günstigeren PR-Spins Probleme zu übersehen. Im Gegenteil: Sozialsysteme haben Probleme, immer, unter anderem weil Probleme ihr Kerngeschäft sind. Aber eben nicht das Problememachen, sondern das Lösen von Problemen. Das ist schwierig. Es ist teuer. Es erfordert das Erkennen und Anerkennen von Problemen. Und das erzeugt natürlich Unbehagen, Inkohärenz in unseren Gehirnen. Bei so einem komplexen Gebilde wie den Sozialsystemen in einem modernen Industriestaat des 21. Jahrhunderts sind Lösungen nicht leicht zu finden. Das verstärkt das Unbehagen und die Inkohärenz und macht sie nachhaltiger, als es irgendjemandem lieb wäre.

Das alles macht die Notwendigkeit einer hinlänglichen Finanzierung der Sozialsysteme trotz aller Kosten für viele so schwierig zu akzeptieren. Die Schwelle zum Verständnis dieser Systeme ist hoch. Und es ist ein in Studien nachgewiesener Fakt, dass wir das am ehesten als Information akzeptieren, was sich uns leicht erschließt. Welche Chance haben da die komplexen Notwendigkeiten der Sozialsysteme gegen die immerwährenden – und durchaus verständlichen – Unkenrufe, sie seien ein dysfunktionales schwarzes Loch, in dem unsere Steuergelder aufgesogen werden wie Sternenstaub!

Das alles zusammengenommen sieht auf den ersten Blick aus, wie eine ausweglose Situation, ein »catch22«. Die Menschen schauen in der neuen, global-digitalisierten Welt immer mehr auf sich selbst als Individuen und immer weniger als Teil eines

Ganzen. Ihre immer komplexer werdende Welt zu verstehen wird immer schwieriger. Einfache Antworten und Scheinlösungen in Form von einfachen Glaubenssätzen werden niederschwellig wohlfeil geboten und lassen die Sozialsysteme oft aussehen wie einen extrem teuren Dinosaurier.

Ein Sozialsystem, das seine Mitarbeitenden zu Sozialfällen macht, ist kein funktionierendes Sozialsystem, sondern ein Feigenblatt. Und nicht funktionierende Sozialsysteme gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt, weil in der Folge Menschen ausgegrenzt werden, die zu leichtfertigen Kirchgängerinnen und Kirchgängern simpler Glaubenssätze werden können.

Ein wirklich funktionierendes ganzheitliches Sozialsystem andererseits ist Ausdruck der Ernsthaftigkeit und Zivilisation einer modernen Demokratie. Es gibt Entwicklungen wie den bevorstehenden weiteren Wegfall von Hunderttausenden Industriearbeitsplätzen, die dieses funktionierende System notwendiger machen denn je.

Was muss geschehen, um diese einfachen Botschaften in einer Gesellschaft wieder zu verankern, die zwar auf ihre Sozialsysteme vertraut, wenn es darum geht, den sozialen Frieden zu bewahren, die aber nicht mehr an sie glaubt und schon gar nicht an die Notwendigkeit, in sie zu investieren?

Wenn man alles zuvor Gesagte annimmt, gibt es nur zwei – eigentlich relativ einfache – Lösungen.

Sozialsysteme brauchen Empathie – Empathie braucht Verständnis

Die menschliche Grundanlage zugunsten gegenseitiger Fürsorge und Empathie muss Menschen wieder berühren. Und ihre Umsetzung in staatliche Systeme muss leicht verständlich und einsehbar sein. Das heißt: Soziale Leistungen müssen als tatsächliche Leistungen erbracht werden, damit sie auch so verstanden werden. Dazu müssen die Systeme leistungsfähig sein. Die Sozialsysteme müssen als Aufgabe aller empfunden werden und nicht als Steckenpferd einiger fiskal-ignoranter Träumerinnen und Träumer aus irgendeinem politischen Stuhlkreis. Das bedeutet eben auch, dass die Mitarbeitenden dieser Systeme nicht am unteren Ende der ökonomischen Nahrungskette gesehen werden dürfen. Sie tragen eine wichtige Säule einer modernen Demokratie. Die Middelhoff-mäßigen Magnaten unserer Wirtschaft könnten keinen Schritt mehr vor die Tür machen, wenn nicht Millionen von Idealistinnen

und Idealisten in den Sozialsystemen wenigstens die größten Probleme abfederten. Es mag ja sein, dass doppelt gutverdienende Elternpaare heute das Gefühl haben, sie haben mit den Sozialsystemen keine Berührung. Aber was ist mit dem Sozialarbeiter, der sich in der Grundschule um die Gesundheit ihrer Kinder sorgt, der Lehrerin, die viele erzieherische Aufgaben übernehmen muss, die früher zu Hause erledigt wurden? Mit der Gesundheitsversorgung, die einspringt, wenn die teure private Krankenversicherung im Alter dann doch nicht mehr finanzierbar ist? Und dem Pflegeplatz für die demenzkranken Eltern. Ist es einfach toll, das alles zu haben, oder ist es unnötig und zu teuer? Tatsache scheint zu sein: Die Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme berührt praktisch jedes Leben, aber noch lange nicht jedes Gemüt. So endet jede Diskussion über Investitionen an dieser Stelle in nicht enden wollenden Aufzählungen über alles, was da ganz teuer nicht funktioniert.

Aber wenn sie wirklich leistungsfähig gemacht werden, dann zeigen sie ihre Relevanz, weil sie dann positive Wirkung haben. Und dann ist ihre Sinnhaftigkeit niederschwellig einsehbar. Das ist der Break-Even-Point. Weil ... wenn etwas einleuchtet, dann ist es auch mehrheitsfähig. Und das ist nun mal die Bedingung für politische Entscheidungen, wie eben jene über die Finanzierung der Sozialsysteme. Und wenn sie wirklich sichtbar etwas leisten, dann berühren sie unsere Leben auf eine positive Art und Weise. Und das trägt seinerseits dazu bei, dass Investitionen in diese Systeme angenommen werden.

Der Kampf um die Finanzierung der Sozialsysteme ist da klug, wo es um die »Was machen wir damit«-Frage geht. Wenn es hingegen immer nur um die »Was sollen wir damit«-Frage geht, ist er bereits verloren.

An dem Tag, an dem Mitarbeitende der Sozialsysteme offen und gern und begeistert und von sich aus in den sozialen Medien erzählen können, was sie heute für ihre Mitmenschen getan haben, ist die Diskussion über die Finanzierung der Sozialsysteme so kurz und eindeutig wie die Diskussion über das 100-Milliarden-Euro Sondervermögen der Bundeswehr: Schnell beendet aus dem Impuls einer emotional motivierten Zustimmung.

Nur eben nicht aus Angst, sondern aus Begeisterung und Hoffnung. Und möglicherweise mit einem deutlich günstigeren Return on Investment.

Foto: unsplash.com



Bernhard Weßels

Ungleichheitseffekte – wie sich Einkommen und Bildung auf Demokratie und Zusammenhalt auswirken

Gesellschaften brauchen Zusammenhalt – eine häufig zu hörende Aussage. Aber was genau bedeutet das? Wir leben in einer komplexen Gesellschaft mit einer Vielfalt von Lebensentwürfen, sozialen Situationen und Interessen. Ohne Gemeinsamkeit in den Vorstellungen, Normen und Werten kann Differenz zum Konflikt führen und im schlechten Falle zu einer Spaltung der Gesellschaft, die unter Umständen die gesellschaftliche und politische Ordnung infrage stellt. Das ist die ordnungspolitische Frage. Was aber bedeutet Zusammenhalt für jede Einzelne, jeden Einzelnen? Zusammenhalt kann es nur geben, wenn eine Gesellschaft in der Lage ist, Ausschluss von der Gemeinschaft zu vermeiden. Zusammenhalt bedarf der Möglichkeit für alle, am Leben der Gesellschaft teilzuhaben. Unterschiede, Differenz und Ungleichheit dürfen nicht zum Ausschluss führen. Die Meinungen darüber, wie gesellschaftlicher Zusammenhalt gemessen werden kann, wie er entsteht und wodurch er geschwächt oder gestärkt wird, gehen weit auseinander. Aber seit Alexandre de Tocquevilles Studie aus dem Jahr 2003 über die Demokratie in Amerika steht außer Frage, dass die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation und das zivilgesellschaftliche Engagement eine zentrale Rolle bei der Ausbildung von Gemeinschaft und Vertrauen haben.

Neben den unmittelbaren Bedingungen der sozialen Integration, der Teilhabe im eigenen sozialen Umfeld in Freizeit, Beruf und Familie ist also für den Zusammenhalt in einer Gesellschaft die Ausprägung und Stärke der Zivilgesellschaft als sozialer Ausdruck von Mitgestaltung in der Öffentlichkeit und Politik zentral. Zusammenhalt ist eine Ressource und Vorbedingung für gemeinwohlorientiertes, kollektives Handeln.

Dieser Aspekt, die Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in Deutschland, soll in diesem Beitrag im Vordergrund stehen. Das Ausmaß der Integration aller Bevölkerungsgruppen ins öffentlich-politische Leben einer demokratischen Gesellschaft ist vielleicht der stärkste Ausdruck von Zusammenhalt, denn hier entscheidet sich, wie die Gesellschaft sich selbst durch politische Entscheidungen organisiert.

Organisation und Partizipation

In den vergangenen Jahrzehnten ist immer wieder von der Krise der Mitgliederorganisationen und dem Niedergang politischer Beteiligung insbesondere bei Wahlen gesprochen worden. In der Tat verzeichnen traditionelle große Mitgliederorganisationen Mitgliedschaftsverluste. So haben die Gewerkschaften insbesondere nach der Wiedervereinigung und gerade auch in Ostdeutschland massive Einbußen im Organisationsgrad zu verzeichnen. Auch der Anteil der Parteimitglieder an der Bevölkerung hat sich halbiert von etwa vier auf etwa zwei Prozent. Gleichwohl hat sich in der Gesamtschau in den vergangenen zehn Jahren die Organisationskapazität der Gesellschaft nicht reduziert, sondern ist sogar gestiegen. Werden interessen- und freizeitbezogene Organisationen, Vereine und Verbände unterschieden, zeigt sich, dass sowohl der Anteil der in interessen- als auch der in freizeitbezogenen Vereinigungen



Prof. Dr. Bernhard Weßels
1955 in Bremen geboren

seit 2013 Professor am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin sowie
2020–2022 geschäftsführender Direktor Abteilung »Demokratie und Demokratisierung« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
2003–2020 Stellvertretender Direktor Abteilung »Demokratie und Demokratisierung« am WZB
2008–2012 Privatdozent für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin
2000–2008 Privatdozent für Politikwissenschaft an der FU Berlin
1992–2003 Stellvertretender Direktor der Abteilung »Institutionen und gesellschaftlicher Wandel« am WZB
1982–1991 Senior Fellow am WZB
1982–1989 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentralinstitut für Sozialforschung der FU Berlin
1976–1982 Studium der Soziologie, Volkswirtschaftslehre, Statistik und Politikwissenschaft an der Freien Universität (FU) Berlin

Organisierten seit 2008 eher leicht gestiegen ist (siehe Abbildung 1). Der Vergleich ist nur für die Zeit von 2008 bis 2018 möglich, da der ALLBUS (die allgemeine Bevölkerungsumfrage für die Sozialwissenschaften) bisher nur für diesen Zeitraum vergleichbare und umfassendere Daten zu den Mitgliedschaften vorgelegt hat.

Abbildung 1:
Mitgliedschaften in Interessengruppen
und Freizeitorganisationen (in % der Bevölkerung)

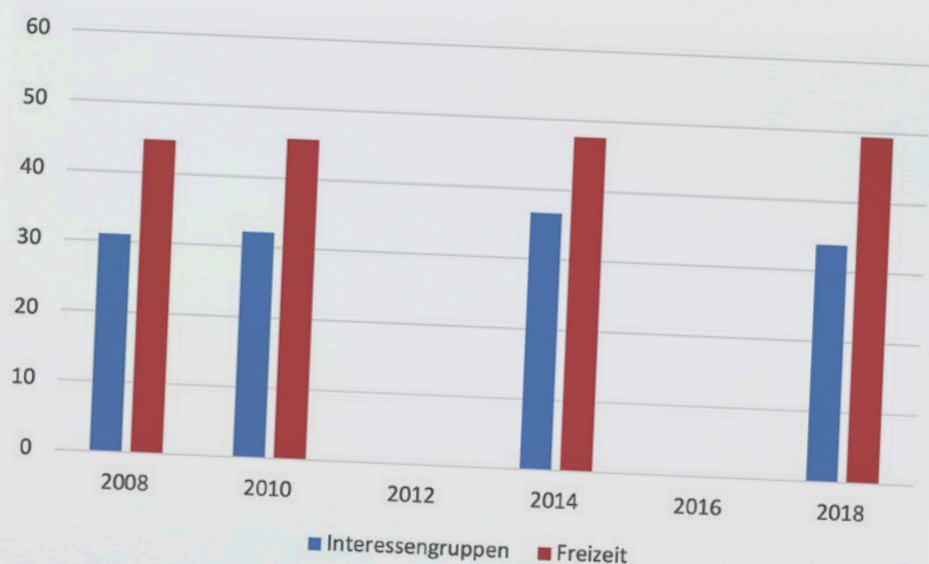


Tabelle 1:
Beteiligung in Prozent der erwachsenen Bevölkerung

JAH	WAHL	DEMONSTRATION	DISKUSSION	BÜRGERINITIATIVE	PARTEI
1998	80	16	22	8	4
2008	79	21	26	10	5
2018	87	29	32	13	7

Quelle: GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften 2021: Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS – Kumulation 1980-2018, GESIS Datenarchiv, Köln. ZA5274 Datenfile Version 1.1.0, <https://doi.org/10.4232/1.13748> (10.2.2023); eigene Berechnungen.

Die Daten geben an, wie hoch der jeweilige Anteil der Bevölkerung ist, der mindestens in einer Organisation Mitglied ist. Das könnte einen Rückgang bei der durchschnittlichen Zahl der Mehrfachmitgliedschaften der Bürgerinnen und Bürger verbergen – was aber nicht der Fall ist. Auch bei der durchschnittlichen Anzahl an Organisationen, in der Bürgerinnen und Bürger Mitglied sind, zeigen sich eher leichte Steigerungen. Die organisierte Zivilgesellschaft ist seit 2008 also nicht schwächer geworden.

Auch in der Beteiligung am politischen Leben der Gesellschaft hat es eine positive Entwicklung gegeben. Der Anteil derjenigen, die sich an einer Wahl, einer Demonstration, einer Diskussion, Bürgerinitiative oder Partei bereits beteiligt haben, ist in den vergangenen 20 Jahren deutlich angestiegen (siehe Tabelle 1).

Ist also alles in Ordnung mit den Vorbedingungen für gesellschaftlichen Zusammenhalt, wie sie durch die Zivilgesellschaft bereitgestellt werden, und mit der Teilnahme am öffentlich-politischen Leben?

Sozial induzierte politische Ungleichheit

Es ist offensichtlich: Eine Schwächung der organisatorischen Grundlagen zivilgesellschaftlichen Zusammenhalts lässt sich in den vergangenen zehn Jahren nicht konstatieren. Kann deshalb davon ausgegangen werden, dass sich die Bedingungen für gesellschaftlichen Zusammenhalt verbessert haben? Dazu ist in den Blick zu nehmen, wer organisatorisch in die Zivilgesellschaft Zugang gefunden hat und wer sich am öffentlichen politischen Leben beteiligt. Die Forschung über sozial induzierte politische Ungleichheit kann dazu immer wieder darauf verweisen, dass die Beteiligungsraten sozial geschichtet sind und sich die sozial schwächeren entweder gar nicht oder nur zu geringen Teilen einbringen oder einbringen können. Die Folge sozial induzierter Ungleichheit für Zusammenhalt und Demokratie kann ein Teufelskreis sein, wie Elmer E. Schattschneider in seinem 1960 erschienenen Buch »The Semi-Sovereign People« feststellt. Er argumentiert:

Je mehr die reichen Bürger einer Gesellschaft ihr Geld einsetzen, um die Tagesordnung und die Themen der politischen Debatte zu dominieren, desto mehr verdrängen sie ärmere Bevölkerungsgruppen aus dem politischen Prozess. Der angenommene Mechanismus besteht darin, dass durch die Dominanz der Bessergestellten im politischen Diskurs die Anliegen der Armen verdrängt werden, so dass die Teilnahme an Wahlen für sie bedeutungslos wird.

Er geht davon aus, dass dieser Aspekt – die zunehmende Bedeutungslosigkeit von Wahlen für die weniger Privilegierten – die geringe Wahlbeteiligung in diesen Gruppen erklärt. Dieser Mechanismus lässt sich wohl auf jegliche Form der Beteiligung anwenden. Was entstehen kann, ist also ein Teufelskreis sich reproduzierender Ungleichheit in der Beteiligung.

Wenn die beiden zentralen Merkmale sozialer Differenzierung – Bildung und Einkommen – betrachtet werden, zeigt sich, dass Bürgerinnen und Bürger mit niedriger Bildung (bis Hauptschulabschluss) lediglich zu etwa einem Viertel in einer Interessenorganisation Mitglied sind, diejenigen mit hoher Bildung (Fachhochschul- oder Hochschulabschluss) aber zu fast der Hälfte (siehe Tabelle 2). Beide Gruppen machen 2018 jeweils in etwa ein Viertel der erwachsenen Bevölkerung aus. Trotz steigender Organisationsgrade in diesem Zeitraum kann von einer Tendenz zur Reduktion des Unterschieds keine Rede sein. Etwas anders sieht es bei den Freizeitorganisationen aus. Zwar lassen sich auch hier große Unterschiede beobachten, sie reduzieren sich aber etwas in den betrachteten zehn Jahren.

Deutlich größere Unterschiede ergeben sich zwischen Personen mit geringem und hohem Einkommen. Im Bereich der Interessenorganisationen sind die Organisationsgrade bei denjenigen mit hohem Einkommen etwa doppelt so hoch. Diese Unterschiede sind in den betrachteten zehn Jahren sehr stabil. Bei den Freizeitorganisationen sind die Prozentpunktdifferenzen zwar ähnlich hoch, aber von einem höheren Niveau der Organisationsgrade auch der Bürgerinnen und Bürger mit geringerem Einkommen ausgehend. Auch scheinen sich hier die Unterschiede leicht zu reduzieren. Aber es bleibt bei sehr großen Unterschieden, die sozial induzierte politische Ungleichheit ist ein sehr stabiles und persistentes Muster.

Auch bei der öffentlichen politischen Beteiligung ergeben sich deutliche sozial induzierte Ungleichheiten. Sie sind bei der Beteiligung an Wahlen am geringsten – es ist die einfachste und wichtigste Beteiligungsform. Deutlich stärker sind die Ungleichheiten bei Demonstrations- und Diskussionsteilnahmen. Bildung und Einkommen zeigen etwas voneinander abweichende Muster.

Was aber wohl der wichtigste Befund für die Frage des Zusammenhalts und der Integration ist, ist der Umstand, dass obgleich sich bei der öffentlichen politischen Beteiligung der Bürger in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutliche Steigerungen ergeben haben, die Ungleichheiten nicht abgenommen, sondern im Gegenteil sogar noch zugenommen haben.

Bezogen auf mit Bildung verbundenen Unterschieden ergeben sich für die Wahlbeteiligung nur etwa zehn Prozentpunkte Unterschied zwischen denjenigen mit niedriger und denjenigen mit hoher Bildung, allerdings in den betrachteten zehn Jahren leicht steigend. Deutlich stärker fallen die Unterschiede bei der Beteiligung an Demonstrationen aus (siehe Abbildung 2).

Ähnliche, aber im Niveau recht unterschiedliche Differenzen ergeben sich durch Einkommensunterschiede. Auch ist auffällig, dass die Ungleichheit zwischen denjenigen mit geringem und denjenigen mit überdurchschnittlichem Einkommen sich stärker vergrößert als zwischen denjenigen mit niedriger und hoher Bildung (siehe Abbildung 3).

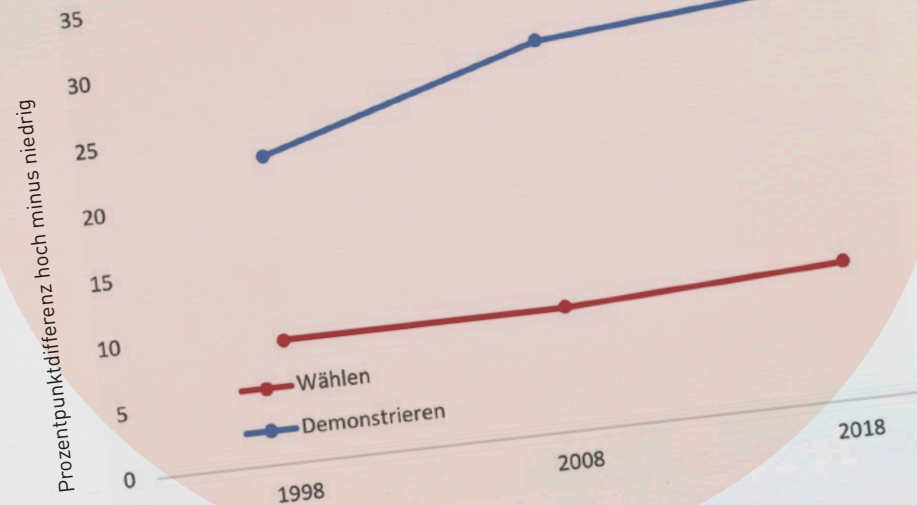
Tabelle 2:

Mitgliedschaft in Interessengruppen und Freizeitorganisationen nach Bildungs- und Einkommensunterschieden

JAHR	BILDUNG		EINKOMMEN	
	niedrig	hoch	niedrig	hoch
Interessengruppen (Mitgliedschaften in % der Befragten)				
2008	26	47	24	51
2010	27	44	23	49
2012				
2014	33	47	26	52
2016				
2018	26	43	24	50
Freizeit (Mitgliedschaften in % der Befragten)				
2008	36	60	35	69
2010	38	57	37	63
2012				
2014	40	58	38	60
2016				
2018	41	58	40	65

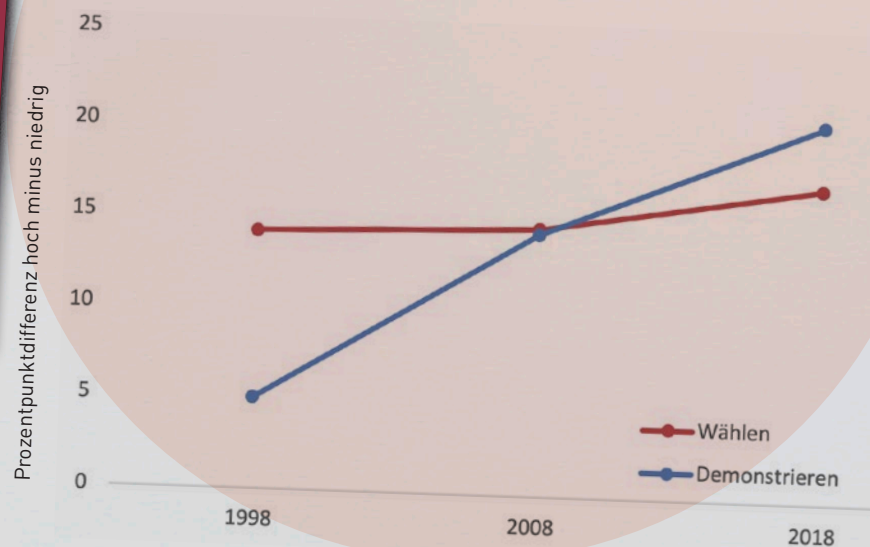
Quelle: GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften 2021: Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS – Kumulation 1980-2018, GESIS Datenarchiv, Köln. ZA5274 Datenfile Version 1.1.0, <https://doi.org/10.4232/1.13748> (10.2.2023); eigene Berechnungen.

Abbildung 2:
Differenz in der Beteiligung an Wahlen und Demonstrationen
zwischen geringer und hoher Schulbildung / Studium



Die Linien zeigen an, wie sich die Unterschiede in der Beteiligung an Wahlen (rote Linie) und Demonstrationen (blaue Linie) zwischen Menschen mit hoher und Menschen mit geringer Bildung (Abb. 2) bzw. Menschen mit hohem und Menschen mit niedrigem Einkommen (Abb. 3) im Zeitverlauf entwickeln. Deutlich wird: In Bezug auf Demonstrationen nimmt die Beteiligung zugunsten besser Gebildeter bzw. Verdienender zu, in Bezug auf die Beteiligung an Wahlen sind die Veränderungen gering.

Abbildung 3:
Differenz in der Beteiligung an Wahlen und Demonstrationen
zwischen niedrigen und hohen Einkommensklassen



Insgesamt verweisen die Ergebnisse darauf, dass zwar die Mitgliedschaften in interessen- und freizeitbezogenen Organisationen und die öffentlich-politische Beteiligung zugenommen haben und damit eigentlich die Voraussetzungen für sozialen Zusammenhalt und soziale Integration gestiegen sind. Das ist allerdings nicht die ganze Wirklichkeit. Zwar hat Herbert Tingsten 1937 – wenngleich nur bezogen auf Wahlen – ein Gesetz der Dispersion aufgestellt, wonach die Wahrscheinlichkeit der Differenzierung der Wahlbeteiligung nach sozialen Gruppen in dem Maße abnimmt, wie die Wahlbeteiligung steigt. Auch Steven J. Rosenstone und John Mark Hansen bestätigen in ihrer Studie aus dem Jahr 1993 diesen Befund: je niedriger die Beteiligung, desto stärker die Ungleichheit in der Beteiligung.

Die Ergebnisse hier gehen allerdings nicht in diese Richtung. Der für die Frage des Zusammenhalts zentrale Aspekt gleicher und umfassender Möglichkeiten der Teilnahme am zivilgesellschaftlichen und öffentlich-politischen Leben kann nicht in gleicher Weise auf positive Entwicklung verweisen wie die Steigerung der Beteiligung insgesamt. Die sozial induzierte Ungleichheit in der Beteiligung am zivilgesellschaftlichen und politischen Leben ist stark ausgeprägt und nimmt im betrachteten Zeitraum von 10 oder 20 Jahren nicht ab – bezogen auf die politische Teilhabe ist das Gegenteil der Fall. Damit aber haben sich die Bedingungen für gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht verbessert.

Was tun?

Wenn eine Gesellschaft ihren Zusammenhalt stärken will, muss es ihr gelingen, sozial induzierte Ungleichheit in der Teilnahme am zivilgesellschaftlichen und politischen Leben zu reduzieren. Soziale Ungleichheit wird sich immer ergeben. Menschen sind verschieden, haben unterschiedliche Lebensentwürfe und Motivationen.

Soziale Ungleichheit und soziale Unterschiedlichkeit sollte sich aber nicht auf die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben auswirken.

Die Ergebnisse zeigen, dass Ungleichheit in Bildung und Einkommen in einer Gesellschaft zu politischer Ungleichheit in der Teilhabe führen. Die Reduktion von sozio-ökonomischer Ungleichheit würde zu einer größeren politischen Gleichheit und damit größerer Gleichheit in der Teilhabe führen. Schattschneiders These anwendend würde das bedeuten, dass der Unterschied zwischen Gruppen mit niedrigem und Gruppen mit hohem Bildungsabschluss im Wählerwissen in stärker egalitären Gesellschaften geringer ausfällt als in Gesellschaften mit hoher ökonomischer Ungleichheit. Die Kette von sozialer Ungleichheit zu politischer Ungleichheit würde zumindest partiell gebrochen.

Im internationalen Vergleich lässt sich das bezogen auf die Wahlbeteiligung belegen. Es gibt einen Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit, gemessen am Gini-Index, und der Ausprägung der Ungleichheit in der Wahlbeteiligung (siehe

Quelle: GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften 2021: Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS – Kumulation 1980–2018, GESIS Datenarchiv, Köln, ZA5274 Datenfile Version 1.1.0, <https://doi.org/10.4232/1.13748> (10.2.2023); eigene Berechnungen.

Abbildung 4:
Differenz in der Wahlbeteiligung zwischen hohen und niedrigen Einkommensgruppen und Einkommensungleichheit

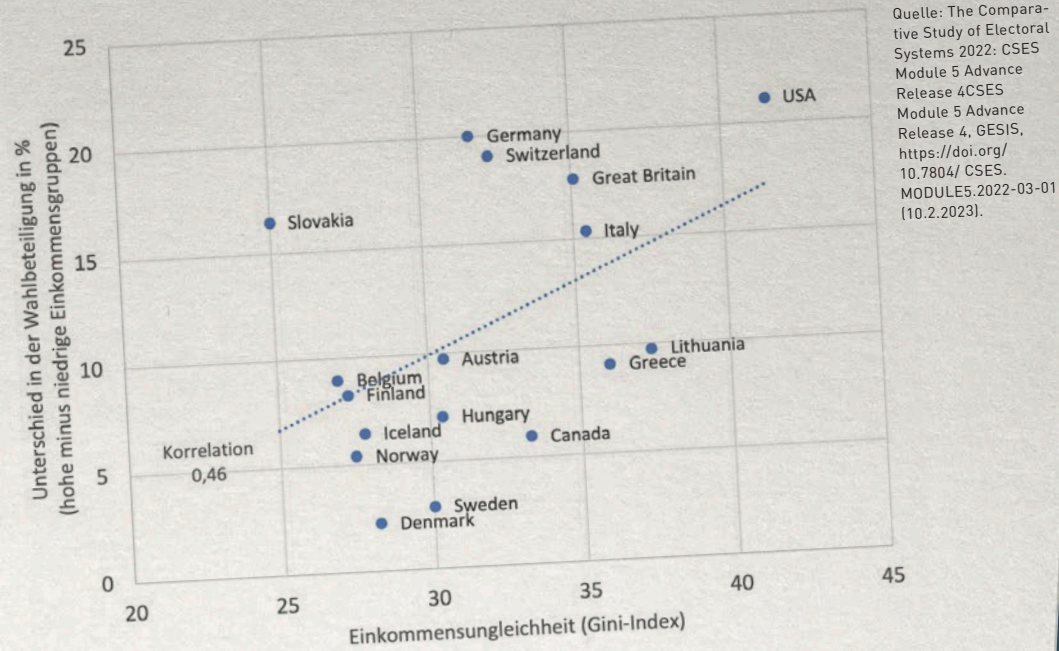


Abbildung 4). Der Zusammenhang ist zwar nicht perfekt, aber doch deutlich, wie die Stärke der Korrelation zwischen Gini und Ungleichheitseffekt des Einkommens von 0.46 zeigt. Die Ergebnisse machen etwas ganz Zentrales deutlich: Es ist nicht die Ungleichheit in der Beteiligung, die in dem Maße abnimmt wie die Einkommensungleichheit sich reduziert, sondern der Ungleichheitseffekt – hier zwischen Einkommensgruppen – wird geringer. Das bedeutet das Durchbrechen des sozial induzierten Ungleichheitseffekts auf die Teilhabe.

Die Effekte, die sich durch soziale Differenz und Unterschiedlichkeit ergeben, werden in egalitären Gesellschaften kleiner. Damit hat ein gut entwickelter Wohlfahrtsstaat es in der Hand: Wird die ökonomische Ungleichheit begrenzt, werden Ungleichheitseffekte durch soziale Unterschiede kleiner.

Ein entsprechender Wohlfahrtsstaat förderte die »democratic citizenship« und Teilhabe, wie Jennifer Shore in ihrer 2019 erschienen Studie »The Welfare State and the Democratic Citizen: How Social Policies Shape Political Equality« feststellt. Damit aber werden die Vorbedingungen sozialen Zusammenhalts und sozialer Integration gestaltbar.

Foto: unsplash.com



Olaf Scholz

Respekt und Zusammenhalt – Herausforderungen des Sozialstaats in unserer Zeit

Ein Wesenskern der sozialen Demokratie ist die Idee der Solidarität: dass freie Bürgerinnen und Bürger füreinander eintreten. Darum ist mir gesellschaftlicher Zusammenhalt so wichtig. Ich bin überzeugt: Ohne Solidarität und ein geteiltes Bewusstsein der Zusammengehörigkeit kann es auf die Dauer keine sozial und demokratisch verfasste Gesellschaft von Freien und Gleichen geben. Die Stärke – und ausdrücklich auch die ökonomische Stärke – unserer Gesellschaft erwächst aus ihrem Zusammenhalt. Umgekehrt hat der gesellschaftliche Zusammenhalt soziale und wirtschaftliche Voraussetzungen, die wir immer wieder erneuern müssen. Diese ständige Erneuerung des Zusammenhalts gelingt nur mit einer starken Zivilgesellschaft. Aber sie hängt zugleich maßgeblich ab von staatlicher – gerade auch sozialstaatlicher – Politik, die für Sicherheit im Wandel sorgt.

Zusammenhalt – eine unverzichtbare Voraussetzung

Über die vielfältigen Faktoren, die unsere Gesellschaft in den vergangenen Jahren unter Stress gesetzt und zu neuen Spaltungen beigetragen haben, gibt es große Bestände von Literatur. Oft geht es angesichts der großen Herausforderungen unserer Zeit am Ende um den Widerstreit zwischen »Offenheit« und »Schließung«, »Be-

wegung« und »Beharrung«. Vom Gegensatz zwischen »Kosmopoliten« und »Kommunitaristen« (Wolfgang Merkel) ist die Rede oder von der Spannung zwischen den »Anywheres« und den »Somewheres« (David Goodhart). Die einen sehen dem Neuen und der Veränderung mit Zuversicht entgegen: »Yes We Can!« Die anderen fürchten den Wandel und wollen festhalten, was sie haben – oder mutmaßlich einmal hatten. Parolen wie »Take Back Control!«, »Make America Great Again!« oder »Holt euch euer Land zurück!« knüpfen an diese Stimmung an.

Folgt man ergänzend der Diagnose des Soziologen Andreas Reckwitz, dann ist in unserer Gesellschaft zugleich das »Allgemeine«, das »Universelle« und von allen Geteilte auf dem Rückzug. Deutlich höher im Kurs stehe heute das »Besondere« und das »Einzigartige«. Eine solche Gesellschaft, von Reckwitz als »Gesellschaft der Singularitäten« beschrieben, stößt als Gemeinwesen irgendwann an Grenzen. Dabei heißt Zusammenhalt natürlich nicht, dass wir alle gleich leben oder einer Meinung sein müssen. Es gibt nun einmal unterschiedliche Lebensstile und Herkünfte, Werte und Interessen.

Aber wir müssen aufpassen, dass wir uns als politisches Gemeinwesen ein gemeinsames Verständnis darüber bewahren, wie wir Konflikte miteinander austragen – und vor allem: wie wir zu Konsens und Kompromissen gelangen. Das ist der Kern der Demokratie.

Deshalb sind Tendenzen des Auseinanderfallens unserer westlichen Gesellschaften in verschiedene Lager und Gruppen, die einander verständnislos begegnen oder dem Staat nicht mehr über den Weg trauen, das genaue Gegenteil dessen, was wir dringend benötigen: Wir brauchen heute mehr soziales Vertrauen und mehr gesellschaftlichen Zusammenhalt – nicht weniger! Denn Vertrauen und Zusammenhalt sind nicht nur Selbstzweck, nicht nur sozialromantische Ideen aus dem vorigen Jahrhundert. Zusammenhalt – also ein Mindestmaß an geteilter Wirklichkeitswahrnehmung, an innergesellschaftlichem Miteinander und Solidarität –, bleibt auch die Voraussetzung dafür, dass unsere Gesellschaft Herausforderungen bewältigen kann.



Olaf Scholz
1958 in Osnabrück geboren

seit 2021 Bundeskanzler
2018 – 2021 Bundesfinanzminister und Vizekanzler
2011 – 2018 Erster Bürgermeister von Hamburg
2009 – 2019 Stellvertretender Parteivorsitzender der SPD
2009 – 2011 Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion
2007 – 2009 Bundesminister für Arbeit und Soziales
2005 – 2007 Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion
2002 – 2011 Mitglied des Deutschen Bundestages
2001 – 2001 Innensenator von Hamburg
2000 – 2004 und **2009 – 2018** Landesvorsitzender der SPD Hamburg
1998 – 2001 Mitglied des Deutschen Bundestages
1978 – 1985 Studium der Rechtswissenschaften

Eine Gesellschaft des Respekts

Und große Herausforderungen haben wir in den kommenden Jahrzehnten tatsächlich zu bewältigen. Die Covid-Pandemie und Russlands imperialer Angriffskrieg gegen die Ukraine haben die Welt erschüttert und verändert. Und fast alle erkennen inzwischen: Die Klimakrise ist die große bedrohliche Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts. Das verändert die Art, wie wir leben, arbeiten und wirtschaften: entweder indem wir jetzt den nötigen Wandel eigenständig und selbstbestimmt gestalten – oder indem uns die unbewältigenden Folgen der Krise später noch viel größere Veränderungen aufzwingen. Vorzuziehen ist dabei zweifellos die erste Alternative. Und ich bin überzeugt: Diese Transformation können wir hinbekommen. Aber wir werden sie nur hinbekommen, wenn wir dabei als Gesellschaft nicht mit uns selbst über Kreuz liegen. Und nur, wenn immer klar ist, dass der Umbau auch denjenigen zugutekommt und ein gutes, sicheres Leben verspricht, die sich heute noch vor den anstehenden Veränderungen fürchten.

Meine eigene Leitidee angesichts dieser Lage ist eine »Gesellschaft des Respekts«.

Respekt aller Bürgerinnen und Bürger voreinander: Das ist der gemeinsame Nenner, auf den sich eine so vielfältige Gesellschaft wie unsere verständigen muss – und zwar gerade deshalb, weil sie so vielfältig ist. Respekt üben und respektiert werden – das bedeutet, dass wir uns bei aller Verschiedenheit gegenseitig als Gleiche unter Gleichen wahrnehmen.

Der Begriff steht in enger Verbindung zu Begriffen wie Anerkennung und Achtung, Würde und Anstand. Respekt bedeutet, dass niemand auf andere herabschaut, weil er oder sie sich selbst für stärker hält, für gebildeter, für reicher oder für besonders »woke«. Damit allein wäre schon viel gewonnen. Denn viele der Verletzungen, Kränkungen und Ressentiments in unserer Gesellschaft rühren daher, dass sich Menschen nicht hinreichend wahrgenommen fühlen. Sie fühlen sich nicht anerkannt, nicht gesehen und gewürdigt – untereinander nicht und auch nicht in ihrer Eigenschaft als Bürgerinnen und Bürger im Verhältnis zum Staat.





Das meritokratische Prinzip überwinden

Schon vor längerer Zeit hat mich Michael Youngs Buch »The Rise of the Meritocracy« beschäftigt. Young war ein britischer Soziologe, nach dem Zweiten Weltkrieg ein wichtiger Vordenker der Labour Party. Seine Kategorie der »Meritokratie« verstand er nicht als Idealvorstellung, sondern im Gegenteil als Dystopie und Warnung: Angehörige der meritokratischen Oberschicht seien zuweilen »so beeindruckt von ihrer eigenen Wichtigkeit, dass sie das Mitgefühl für die von ihnen regierten Leute verlieren«. In jüngerer Zeit hat der amerikanische Philosoph Michael Sandel den Begriff wieder aufgegriffen. Auch er kritisiert die »Tyranny of Merit«, die meritokratische Denkweise, einen privilegierten gesellschaftlichen Status allein auf eigene Leistung zurückzuführen – was es dann den Statusträgerinnen und -trägern legitim erscheinen lässt, sich als jemand Besseres und Höheres zu fühlen. Sandel argumentiert dagegen, jeder und jede Einzelne habe den Anspruch auf »Beitragsgerechtigkeit« – nämlich darauf, einen eigenen Beitrag zum gesellschaftlichen Wohl leisten zu können und mit diesem Beitrag wahrgenommen und anerkannt zu werden. Es geht um die Würde der Arbeit – jeder Arbeit.

Ich finde diesen Gedanken richtig. Aus meiner Sicht ist die Überbetonung des meritokratischen Prinzips zwar nicht die einzige, wohl aber eine wesentliche Ursache für die angesprochenen Konflikte, für schwindendes soziales Vertrauen und die Schwächung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die Kassiererin im Supermarkt, der Krankenpfleger, die Reinigungskraft, der Paketbote, die Zugbegleiterin im Regionalexpress – jede und jeder Einzelne von ihnen leistet einen eigenen unverzichtbaren Beitrag zu unserem Gemeinwesen. Administrative, akademische, kreative oder künstlerische Tätigkeiten sind keine besseren oder würdigeren Tätigkeiten – sie sind andere Tätigkeiten. Und auch sie verdienen selbstverständlich Respekt.

Aktive und präventive Politik ist gefordert – gerade vom Sozialstaat

Mehr Empathie, mehr Wohlwollen, mehr Zuwendung, mehr Augenhöhe – und weniger Herablassung. Das ist also das eine, wenn wir eine Gesellschaft des Respekts anstreben. Das andere ist eine energische Politik des Respekts. Hier kommt der (Sozial-)Staat ins Spiel. Denn natürlich darf sich Respekt nicht im Atmosphärischen, im Symbolischen und Habituellen erschöpfen. Der Applaus für Krankenpflegerinnen oder das Trinkgeld für den Paketboten – das ist gut und richtig. Aber das reicht nicht. Wir brauchen auch eine aktive und präventive staatliche Politik, die Respekt ermöglicht, bewahrt und immer wieder erneuert. Meine Wahrnehmung ist, dass die Auseinandersetzung um Respekt und Anerkennung heute allzu oft in identitätspolitischen Kategorien geführt wird.

Richtig ist allerdings: Zu jeder Politik des Respekts muss es gehören, dass sie sich konsequent gegen Rassismus, Sexismus und jede andere Form der Diskriminierung wendet. Viele staatliche und alltägliche Diskriminierungen haben wir in Deutschland bereits überwunden – aber bei Weitem nicht alle.

Hier dürfen wir nicht nachlassen, denn auch vom weiteren Fortschritt in dieser Frage hängt der Zusammenhalt unserer Gesellschaft ab.

Gerade im Kontext unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger mit nichtdeutschen Wurzeln ist mir der Begriff des Respekts besonders wichtig. Millionen von ihnen sind hier geboren. Viele Familien leben schon seit Generationen in Deutschland. Ihre Eltern und Großeltern haben massiv zum Aufbau und Wohlstand unseres Landes beigetragen. Wir sprechen hier von fast einem Viertel unserer Bevölkerung. Und sie alle haben Anspruch auf volle Beteiligung am gesellschaftlichen Leben in unserem Land. Die in Hamburg geborene Tochter türkischer Eltern, der in Essen schuftende Bauarbeiter aus Rumänien, die in Berlin lebende polnische Altenpflegerin, der pakistanische Tech-Ingenieur in Dresden – ihnen allen gebührt eine gute Zukunft in unserem Land. Und zwar nicht als separate Gruppe, sondern als selbstverständlicher Teil unserer Gesellschaft, als Bürgerinnen und Bürger. Dass Deutschland für viele Menschen, die in Zukunft hierherkommen wollen, attraktiv ist, darauf sollten wir stolz sein. In diesem Sinn habe ich unser Land in einem Buch einmal als »Hoffungsland« beschrieben. Wir sind ein Einwanderungsland, aber wir müssen ein noch besseres Integrationsland werden. Dafür fühle ich mich verantwortlich. Und alle, die sich hier bei uns in Deutschland für ihre persönliche Zukunft anstrengen, haben mich an ihrer Seite.



Kluge Politik des Respekts trägt also der inneren Vielfalt unserer Gesellschaft Rechnung – und organisiert zugleich ihren Zusammenhalt.

Dabei ist klar: Es geht beim Thema Respekt vor allem um sehr harte materielle, soziale und ökonomische Fragen: zu niedrige Löhne für harte und anstrengende Arbeit; prekäre Beschäftigungsverhältnisse ohne Tarifvertrag; Armut im Alter; Wohnungsmangel und steigende Mieten; fehlende Lebensperspektiven in demografisch schrumpfenden Regionen.

Alle diese über viele Jahre gewachsenen Missstände gibt es in unserem Land tatsächlich. Sie untergraben Zuversicht und Vertrauen. In ihnen kommt für die Betroffenen fehlender Respekt vor ihrer Leistung und ihrer Anstrengung zum Ausdruck. Missstände wie diese sind deshalb Gift für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in unserem Land.

Soziales Vertrauen und sozialen Zusammenhalt organisieren

Diese konkreten Dinge mit einer zupackenden Politik des Respekts anzugehen, ist auch wichtig, um das soziale Vertrauen, das Vertrauen in die Demokratie und ihre Institutionen in Deutschland zu stärken. Hinzukommen muss, dass wir als Staat

aus den angesprochenen Krisen der jüngeren Zeit lernen. Manche nennen das »Resilienz«. Die Bürgerinnen und Bürger, gerade solche, die besonders schutzbedürftig sind, erwarten von ihrem Staat, dass er sie so gut wie möglich vor Krisen und Krisenfolgen bewahrt. Wo dem Staat dies noch nicht gut genug gelingt, da muss er für die Zukunft lernen. Das ist eine der großen politischen Aufgaben unserer Zeit.

Dazu gehört auch, dass wir das, was wir Globalisierung nennen, so angehen, dass sie unsere Gesellschaft nicht weiter nach den oben angesprochenen Mustern spaltet. Wollen wir dem zunehmenden Trend der Renationalisierung etwas entgegenzusetzen, darf nicht der Eindruck entstehen, die Globalisierung sei der demokratischen Kontrolle entglitten.

Darum ist es mir so wichtig, konkrete politische Initiativen umzusetzen, die deutlich machen: Wir können eine gerechtere Globalisierung durchsetzen.

So haben wir bereits mit dem Lieferkettengesetz den Welthandel etwas fairer gemacht. Und das Projekt einer internationalen Mindestbesteuerung ist mir nicht nur aus fiskalischen Gründen ein wichtiges Anliegen, sondern gerade auch deshalb, weil es die Gerechtigkeit und das Vertrauen in Demokratie stärkt.

Um es zum Schluss noch einmal klar zu formulieren: Die Frage nach dem gesellschaftlichen Zusammenhalt im 21. Jahrhundert ist keine Frage, der wir uns erst dann zuwenden müssen, wenn wir irgendwann alle anderen großen Probleme gelöst haben. Im Gegenteil: Wir werden die großen Aufgaben unserer Zeit überhaupt nur dann erfolgreich bewältigen, wenn uns unterwegs nicht der Zusammenhalt unserer Gesellschaft abhandenkommt.

Soziales Vertrauen und sozialen Zusammenhalt gerade unter den Bedingungen historisch beispielloser gesellschaftlicher Vielfalt zu organisieren – das ist die Voraussetzung schlechthin dafür, dass Deutschland in diesem Jahrhundert eine gute Zukunft haben wird.

Gelingen kann das nur mit einem wirksamen Sozialstaat und einer Politik des Respekts, die immer alle Bürgerinnen und Bürger im Blick behält. Denn nur wenn alle in Deutschland klarkommen können, werden wir erfolgreich sein.



**DER
SOZIALSTAAT
IN DER
DEUTSCHEN
GESCHICHTE**

Diether Döring

Krisen und Wohlfahrtsstaat – einige Lehren aus historischen Erfahrungen

Dieser Beitrag greift in Teilen zurück auf: Döring, Diether 2012: Krisen und Wohlfahrtsstaat – einige deutsche Erfahrungen im 20. Jhd., in: Magazin Gegenblende, 7.11.2012, sowie im hinteren Teil auch auf einen kommenden Band bei Suhrkamp (i. Vorb.)

Krisenhafte Pendelschläge begleiten die Geschichte des Sozialstaats. Sie standen bei seiner Entstehung Pate und haben das heutige System in großem Maße geprägt.

Der Beginn

Der harte Kern des deutschen Sozialstaats – die Sozialversicherung – wurde mit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts etabliert.

Das Deutsche Reich war nach der sogenannten Gründerkrise 1873 bis etwa 1895 in eine Phase der Unterbeschäftigung und des schwachen Wachstums eingetreten (später als Große Depression bezeichnet). Auf die wachsenden innenpolitischen Spannungen reagierte die Führung des Reiches mit repressiven Maßnahmen, so dem Verbot der Sozialdemokratie 1878–1890, aber auch mit dem Zugeständnis einer Sozialversicherung für Arbeiter und »kleinere« Angestellte.

Dadurch konnten die Armutsrisiken insbesondere im unteren Lohnbereich reduziert werden. Die Finanzierung setzte neben einem kräftigen Staatszuschuss auf lohnbezogene Beiträge, aus denen im Rentenbereich teilweise eine Kapitaldeckung aufgebaut wurde. Im Bereich der Arbeitslosigkeit vertraute man auf die – ähnlich den Krankenkassen – in berufsständischer und gewerkschaftlicher Selbsthilfe entstandenen Arbeitslosenversicherungen.

Vom Krieg zur großen Inflation

Der Erste Weltkrieg, die folgende Nachkriegsarbeitslosigkeit sowie die Auseinandersetzungen um die Reparationen des Versailler Vertrags veränderten die Situation radikal.

Eine massive deutsche Staatsschuldenkrise untergrub die Stabilität der Währung bis hin zu einer »galoppierenden Inflation« mit destruktiven Wirkungen auf die Realwirtschaft. Sie zertrümmerte das bestehende sozialstaatliche System wie auch viele private Sicherungen weitgehend:

- Die gewerkschaftlichen Arbeitslosensicherungen standen mit dem Kriegsende schon vor dem Kollaps. Die Revolutionsregierung entschied sich im November 1918 gegen deren Stützung und ersetzte sie durch eine steuerfinanzierte Arbeitslosenfürsorge.
- Die gesetzliche Rentenversicherung geriet mit Krieg und Nachkriegsarbeitslosigkeit aus dem Gleichgewicht. Die schon 1921 schrittweise anziehende Inflation traf ebenso staatliche wie auch private Alterssicherungssysteme hart. Renten jeglichen Typs wurden schrittweise zu einer für den Lebensunterhalt fast irrelevanten Einkunftsart der Ruheständler. Nach wiederholten Teuerungszulagen wurden immerhin Ende 1921 bedürftigkeitsabhängige Zuschläge aus Steuermitteln zu den gesetzlichen Renten eingeführt. Bei privaten Sicherungen gab es keine ernstzunehmende Nachsteuerungsmöglichkeit. Zusätzlich zerstörte die Inflation die Anlagevermögen fast aller kapitalgedeckten Systeme (Betriebsrenten, Lebensversicherungen sowie



Prof. Dr. Diether Döring
1939 in Shanghai (China) geboren

langjähriger Professor für Sozialpolitik und Finanzwissenschaft an der Europäischen Akademie der Arbeit und FB Wirtschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Schulbesuch in Shanghai, Schlitz und Frankfurt a. M.; berufliche Ausbildung in einem Chemieunternehmen, danach Studium Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und weitere wissenschaftliche Qualifikationen

viele Forschungsarbeiten/Veröffentlichungen zur Zukunft des Sozialstaats und zum Vergleich der europäischen Wohlfahrtsstaaten (Arbeitsmarkt, Gesundheitssysteme, Alterssicherung, Mindestsicherung etc.)

wiederholte Tätigkeiten in der Regierungsberatung auf europäischer, nationaler und kommunaler Ebene

Mitglied verschiedener Steuerungs-/Schiedsgremien im Gesundheitsbereich

auch Ersparnisse). Am Ende der Inflation hatte sich die Alterssicherung weitgehend in eine steuerfinanzierte fürsorgeartige Volkspension mit geringem Realwert verwandelt. Nach der ersten Stabilisierung der Währung 1923 wurden die gesetzlichen Renten nur noch als Einheitsbeträge gezahlt. Die bisherige Anwartschaftsdeckung wurde durch eine fünfjährige Umlage ersetzt. Die völlig desolater Sozialversicherung erbrachte fortan eher dürftige Leistungen, die erst mit der verbesserten Wirtschaftslage ab 1925 langsam aufgewertet wurden. Der Aufschwung wurde auch dazu genutzt, angesichts der verbreiteten Unzufriedenheit mit der Fürsorge als Massensicherung die Sozialversicherung um eine Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu ergänzen. Die zuvor bestehende Arbeitslosenfürsorge wurde als sogenannte Krisenfürsorge an das Arbeitslosengeld angedockt. Die wichtigste Innovation aus der vorangehenden Krise war eine Kurzarbeiterregelung, mit der man schon im Rahmen der vorangehenden Arbeitslosenfürsorge experimentiert hatte. Die starke, wenn auch kurze wirtschaftliche Aufschwungphase bis 1928 stabilisierte zeitweilig die Sozialversicherung und erlaubte eine erneute Rücklagenbildung.

Von der Weltwirtschaftskrise bis zum Wiederaufbau in der Adenauer-Ära

Ende 1928 setzte ein weltweiter Abschwung ein, der durch starke Krisenerscheinungen an den Finanzmärkten begleitet wurde (Weltwirtschaftskrise). Infolge der ungelösten Verschuldungsprobleme Deutschlands und der fragilen Finanzierungsbasis der deutschen Wirtschaft seit dem Weltkrieg nahm die Krise hier eine besondere Härte an. Die Arbeitslosigkeit stieg 1932 wellenförmig bis auf eine Quote von fast einem Drittel der Erwerbstätigen an. Gleichzeitig stieg die Zahl der sogenannten unsichtbaren Arbeitslosen auf eine ähnliche Größenordnung. Mit der Schwächung der Tarifverträge brachen Löhne und in deren Zuge auch die Preise ein. Die Produktion fiel bis 1932 auf etwa 56 Prozent des Werts vor der Krise. Die eher prozyklisch ausgerichtete Deflationspolitik des Reichs, die auf einen Rückgang der Preise von Waren und Dienstleistungen zielte, verstärkte den Abschwung.

Der Einbruch traf das gesamte Sicherungssystem, insbesondere die Arbeitslosenversicherung mit voller Wucht. Massive öffentliche Zuschüsse wurden notwendig, Beiträge angehoben. In den ersten beiden Krisenjahren versuchte man noch bis zu einem gewissen Grade sozialstaatlich »gegenzuhalten«: mit längerer Zahldauer der Krisenfürsorgeleistungen, einer Frühverrentungsmöglichkeit ab 60 für langfristig arbeitslose Angestellte und mit Einsatz von Kurzarbeit. 1931/1932 änderte sich jedoch zunehmend die Strategie.

Man versuchte immer stärker die Belastungen der defizitären öffentlichen Haushalte zu verringern und die Ausgaben zu kürzen.

Fotos: picture alliance / dpa



Unter Reichskanzler von Papen wurde schließlich die Arbeitslosenversicherung zum Zeitpunkt der höchsten Arbeitslosigkeit durch brutale Eingriffe haushaltsmäßig ausgeglichen, was sie zu einer fast funktionslosen Hülle machte.

Das Arbeitslosengeld erhielten kurz vor der NS-Macht ergreifung nur noch weniger als zehn Prozent der amtlich gemeldeten Arbeitslosen. Notlagen wurden zunehmend zur Massenerscheinung in Deutschland.

Mit einer Strategie des Deficit-Spending für zivile und militärische Zwecke gelang es der NS-Regierung ab 1933, Arbeitslosigkeit schrittweise abzubauen. Bis 1934 dominierten zunächst noch zivile Zwecke bei den Investitionen (Bahn, Wohnungsbau etc.), wobei die Abgrenzung zum Militärischen schwierig ist. Ab 1935 dominierten jedoch immer deutlicher die militärischen Zwecke und die Kriegsvorbereitung.

Die steigende Beschäftigung führte zu massiven Überschüssen in der Sozialversicherung, zumal man praktisch keine der Leistungskürzungen der Krisenzeit zurücknahm. Das NS-System vertraute politisch eher auf die Loyalitätsbildung durch die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit.

Die starke Mittelansammlung in der Sozialversicherung wurde dann ab 1938 auch zum Zwecke der Rüstungsfinanzierung dem Reichshaushalt zugeleitet. Der folgende Krieg wurde letztlich also auch mit Sozialversicherungsmitteln geführt.

Dies betraf ebenso Betriebsrentenfonds und Lebensversicherungen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Lage aller Systeme der sozialen Sicherung katastrophal. Die Rücklagen waren vernichtet, Einnahmen im Zuge der reduzierten Wirtschaftsleistung dürftig und die Anforderungen zugleich kräftig gestiegen.

Die Nachkriegssozialpolitik bestand zunächst weitgehend in der Linderung extremer Not.

Maßgeblich für den geplanten sozialstaatlichen Wiederaufbau war zunächst ein gemeinsames Sozialversicherungskonzept der Siegermächte. Es sah eine umlagefinanzierte Versicherung aller Erwerbstätigen vor und enthielt starke mindestsichernde Elemente. Einzig zählbares Ergebnis im Westen war die Einführung einer nicht bedarfsorientierten Mindestrente 1948, die immerhin ein Drittel der Rentenempfänger erhielten. In der sowjetischen Besatzungszone wurde das Siegermächtekonzept durch Militärbefehl installiert und zur Grundlage der späteren Sozialversicherung der DDR. Die eigentlichen Schlüsselentscheidungen nach den vorangegangenen

Katastrophen kamen im Westen erst mit dem Aufschwung der Wiederaufbauphase und nach der Debatte um eine »Große Sozialreform« 1953 bis 1956. Damit reagierte man in vier Schritten einerseits auf die vorangehenden Krisenerfahrungen und andererseits auf recht optimistische Erwartungen bezüglich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung:

- Angesichts der desolaten Lage von Ruheständlern, Sparern, Betriebsrentnern und Lebensversicherten entschied man sich für eine massive Anhebung der Sicherungsniveaus der Sozialversicherung, womit der Löwenanteil des Lebensstandards gesichert werden sollte. Die Rentenreform 1956/1957 erhöhte anschließend die Renten um durchschnittlich 65 Prozent. Kapitalgedeckte Zusatzsysteme bekamen aufgrund der vorangehenden Erfahrungen eine weniger zentrale Bedeutung.
- Angesichts der starken Niveauerhöhung erschienen die bestehenden mindestsichernden Elemente des »alten« Systems verzichtbar, so die Mindestrenten wie auch die erhöhten Arbeitslosengeldsätze bei Niedriglohneempfängern. Mit Blick auf die angestrebte Vollbeschäftigung vertraute man stattdessen auf die mindeststandardsetzende Kraft der Flächentarifverträge.
- Nach der wiederholten Proletarisierung gerade der Ruheständler wurde eine schrittweise Durchsetzung des dynamischen Prinzips mit Lohnbindung vorgesehen. Neben dem vorangehenden krisenhaften Schleuderkurs war auch der schnelle Wachstumspfad der Wiederaufbauphase für die Dynamisierungsentcheidung maßgebend.
- Von den Kapitaldeckungselementen des alten Rentensystems verabschiedete man sich. An deren Stelle trat in der Rentenversicherung eine zunächst zehnjährige Abschnittsdeckung, später in kürzere Umlageabschnitte umgewandelt.

Das Fortschrittsbestreben der Nachkriegsreformen in der früheren Bundesrepublik war geprägt von den Krisenerfahrungen und nicht zuletzt dem wirtschaftlichen und politischen Systemwettbewerb, in dem die Bundesrepublik sich nun befand. Zudem mussten beide deutschen Teilrepubliken stark auf Loyalität und Legitimation setzen, wofür sich im Westen die Sozialstaatsidee anbot. Der »politischen Klasse« der Nachkriegsjahre waren auch noch durch eigenes Erleben die fatalen politischen Folgen der Krisenpolitik der späten Weimarer Regierungen bewusst, die zum Niedergang des demokratischen Systems beigetragen hatten.

Nachbemerkung

Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts und den Reformen der Adenauer-Ära hat die Bundesrepublik keine krisenhaften Pendelschläge vergleichbarer Härte erlebt wie in der ersten Hälfte des Jahrhunderts. Die lange Wachstumsphase erhöhte die Verteilungsspielräume, die für eine Kette von Leistungsverbesserungen genutzt wurden. Erst der Verlust der Vollbeschäftigung in den 1970er Jahren sowie die folgende allmähliche Erosion der Flächentarifverträge erhöhten schrittweise die Anforderungen und schwächten die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung. Die wenig erfolgreiche Frühverrentungsstrategie und der Einsatz der Sozialversicherung als »Arbeitspferd« im deutschen Einheitsprozess nach 1990 erhöhten die Anspannung. Eine Kette von Eingriffen hat in der Zwischenzeit dem Sozialstaat der Adenauer-Ära viel von seiner Attraktivität genommen. Beachtliche Gruppen der Bevölkerung fanden nun nur noch schwer den Zugang zu auskömmlicher Erwerbsarbeit und somit zu ausreichender sozialer Sicherheit. Der seit Jahren wachsende Niedriglohnssektor machte den Mangel schlagkräftiger mindestsichernder Regelungen zu einem wachsenden Problem. Vor dem Hintergrund langfristiger Unterbeschäftigung und den drohenden demografischen Belastungen begann die deutsche Sozialstaatspolitik seit dem Ende des 20. Jahrhunderts vom Paradigma der Verpflichtung auf klare Sicherungsziele ein Stück abzurücken und tendenziell sich einer einnahmeorientierten (beitragsdefinierten) Strategie anzunähern.

Einige Folgerungen unter Einbeziehung europäischer Lösungen

Die historische Betrachtung hat gezeigt, in welchem hohem Maße wirtschaftliche und politische Pendelschläge das Gesicht des deutschen Sozialstaats geprägt haben. Das sozialstaatliche System ist keine Raumkapsel, die sich unabhängig von Veränderungen der Realität bewegt. Es zeigt sich immer wieder ein grundlegendes Dilemma jeder Sozialstaatsstrategie. In ironischer Überspitzung kann man es so beschreiben:

Der Sozialstaat ist dann von eindrucksvoller Leistungsfähigkeit, wenn wir ihn weniger beanspruchen, wenn also die wirtschaftliche, soziale und demografische Realität ihn weniger fordert. Er verliert jedoch stets deutlich an Leistungskraft für den Einzelnen, wenn die Angewiesenheit der Gesellschaft in Krisenzeiten massiv steigt.

Diesem Dilemma entkommt kein Sozialstaat völlig. Wir sollten jedoch die bestehenden Chancen zur Verringerung dieses Dilemmas ausschöpfen. Einige Ansatzpunkte will ich ansprechen.

Reduktion der »Kurzatmigkeit« der Finanzierungsentscheidungen in der sozialen Sicherung durch vermehrte Rücklagenbildung in den besseren Phasen:

Dies gilt sehr wohl auch für umlagefinanzierte Systeme. Die bei wirtschaftlichen Rückschlägen auf die Dauer unvermeidbaren Eingriffe würde dies weniger hektisch machen. Allzu kurzgetaktete Eingriffe vermindern die Berechenbarkeit für alle Betroffenen – Erwerbstätige wie Unternehmen. Eine stärkere Rücklagenbildung, als in Deutschland heute der Fall, ist bei den umlagefinanzierten Sicherungssystemen im europäischen Vergleich durchaus üblich.

Erhöhung der Resistenz gegen Verschiebungen zwischen Einkunftsarten:

Wirtschaftliche Pendelschläge werden in aller Regel auch mit Verschiebungen zwischen Arbeits- vs. Vermögenseinkünften, Löhnen vs. Selbstständigeneinkünften etc. verbunden sein. Hier kann man davon ausgehen, dass eine breitere Erfassung der Einkunftsarten die Stabilität der Sozialstaatsfinanzierung erhöht. Denn hier liegt eine spezielle Anfälligkeit des deutschen Sicherungssystems. Die Sozialversicherung folgt immer noch der Tradition der Pflichtversicherung abhängiger Arbeit (minus der Beamten), und dies trotz vieler Erweiterungen und zum Teil der Einbeziehung einzelner Selbstständigengruppen. Gerade moderne Ökonomien sind jedoch stärker durch eine Ausdifferenzierung, ebenso zeitlich wie auch von der Art der Tätigkeit, gekennzeichnet. Es gibt mehr Teilzeitanteile, mehr »gemischte« Tätigkeiten mit abhängigen und formal selbstständigen Elementen. Zudem gibt es mehr Wechsel zwischen Tätigkeitsarten. Dies führt gerade im deutschen Fall zu einer Erosion der Finanzierungsbasis der Sozialversicherung und in Krisenzeiten schnell zu eher prekären Absicherungen. Hier sind Konzepte »robuster«, die entweder universell sind, das heißt, alle Einwohner in die Sicherung einbeziehen (z. B. Niederlande, Schweiz, skandinavische Länder). Oder mindestens sollten die Erwerbsformen innerhalb der Systeme gleichgestellt sein. Dies gilt für alle universellen Systeme, aber auch z. B. für die Rentenversicherung in Großbritannien, weitgehend auch in Frankreich. Allgemein lässt sich sagen, dass breiter aufgestellte Lösungen die Anpassungsfähigkeit erhöhen und sich günstig auf die Stabilität des Sicherungssystems auswirken. Der europäische Vergleich der beitragsfinanzierten Systeme scheint im Übrigen dafür zu sprechen, dass universelle und Erwerbstätigenversicherungen die Arbeit weniger belasten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt betrifft gerade in Krisen die Strukturen der Geldleistungen bei Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität, Hinterbliebenenfall etc.

Im Grundsatz sind im deutschen Sozialversicherungssystem Lohn- und Beitrag proportional ausgerichtet. Dies gilt verstärkt seit den Sozialreformen der 1950er und 1960er Jahre. Damals fielen lohnstützende Grundbeträge, Mindestregelungen etc. weitgehend weg. Das erschien angesichts des starken Wirtschaftswachstums sowie der Vollbeschäftigungslage während der Wiederaufbauzeit lange unproblematisch.

Den damals starken Flächentarifverträgen wurde die Hauptaufgabe der Garantie ausreichender Entgelte und damit indirekt auch der Lohnersatzleistungen zugeordnet. Hier haben sich die Dinge seit den 1970er Jahren grundlegend verschoben. Mit den hartnäckigen Beschäftigungsproblemen ging eine allmähliche Schwächung der Flächentarifverträge einher. Die deutsche Einheit schuf ein weiteres ungelöstes Beschäftigungsthema. Immerhin hat es zwischenzeitlich eine Reihe sinnvoller Grundsicherungsreformen gegeben.

Dennoch darf nicht übersehen werden, dass der Grundansatz einer lohnproportionalen Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen weiter Teil der Logik des Systems ist. Dies ist schon außerhalb besonderer Krisenwirkungen ein Problem, weil es zu einer starken Anfälligkeit für Armutslagen führt.

Umso mehr wird es zu einem Problem bei Kriseneinbrüchen, da dort Menschen mit weniger gefestigtem und begünstigtem Erwerbsstatus besonders schnell unter die Räder kommen. Vergleichende Untersuchungen für die Industrieländer zeigen sehr klar, dass z. B. das größte Sicherungssystem – das für Alter, Invalidität und Hinterbliebene – zwar für mittlere und gehobene Entgelte noch akzeptable Absicherungen bietet, für niedrigere Verdienstempfänger aber vergleichsweise dürftige Absicherungsgrade liefert. Diese Härte im Umgang mit den »kleinen Leuten« im Sinne von eher prekärem Erwerbsstatus verstärkt sich nach aller Erfahrung, wenn Krisenwirkungen Wirtschaft und Arbeitsmarkt treffen. Diese Härte ist bei europäischen Wohlfahrtsstaaten eher ungewöhnlich, geradezu untypisch. Das gilt übrigens sogar für die größere Gruppe der Industrieländer!

Ein weiterer Punkt betrifft die Mischung von Umlage und Kapitaldeckung im Gesamtsystem der sozialen Sicherung.

Alle europäischen Sicherungssysteme der ersten Ebene, insbesondere auch der Alterssicherung, sind im Wesentlichen umlagefinanziert. Betrachtet man die Systeme entwickelter europäischer Wohlfahrtsstaaten über einen längeren Zeitraum, so spricht viel dafür, dass bei stärkerem Mix die Notwendigkeit des Nachsteuerns bei Beiträgen und Leistungen in stärker »gemischten« Systemen bei Wirtschaftsschwankungen geringer ist. Es lässt sich hier sagen, dass Umlage und Kapitaldeckung unterschiedlichen Logiken folgen. Im Falle der typischerweise umlagefinanzierten Systeme der ersten Säule spielen vorrangig die Entwicklungen bei Beschäftigung sowie Entgelten eine zentrale Rolle bei der Beitragsbasis. Hinzu kommen naturgemäß kurzfristige und krisenbedingte Verschiebungen zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern. Somit gibt es auch einen starken Einfluss der Altersstrukturveränderungen. Bei zumeist kapitalgedeckten Zusatzversicherungen

(Betriebsrenten, private Renten-, Kranken- und Lebensversicherung, private Vorsorge etc.) geht dagegen ein entscheidender Einfluss von den erzielbaren Ergebnissen aus, die an Finanzmärkten national und international erreichbar sind. Auch hier konnte übrigens ein indirekter Einfluss der globalen Altersstrukturveränderungen belegt werden.

Ohne ins Detail zu gehen, lässt sich sagen, dass die Kombination einer starken umlagefinanzierten Basisversicherung mit einer starken kapitalgedeckten (verbindlichen) Zusatzkomponente in der Summe einen Stabilitätsvorteil bei Wirtschaftsschwankungen verspricht.

Schauen wir auf das deutsche System, so können wir feststellen, dass wir ein immer noch starkes Kernsystem Rentenversicherung haben, auch wenn es im Laufe der vergangenen Jahre »Federn gelassen« hat. Die unzureichende Anpassung an eine moderne Erwerbslandschaft wurde schon erwähnt. Ebenso die problematische Behandlung niedrigerer Entgelte (und damit auch von Teilzeitentgelten). Trotz mancher Fortschritte fehlt aber weiter eine ausreichende Verbindlichkeit auf der Zusatzebene, die dazu führt, dass eine starke und kostengünstige ergänzende Zusatzleistung mehr oder weniger alle Erwerbstätigen erreicht. Ohne verbindliche Kombination ist heute keine auskömmliche und stabile Alterssicherung bzw. soziale Sicherheit (vor allem für Jüngere!) mehr erreichbar. Den Weg, die Zusatzsicherung für alle Erwerbstätigen verbindlich zu machen, sind beispielsweise die Niederlande, Dänemark, die Schweiz, Großbritannien, aber auch skandinavische Länder gegangen.

Es gibt darüber hinaus große Chancen, die Stabilität der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung selbst durch »investive« Schritte des Sozialstaats zu erhöhen.

Hierher gehören: ein hohes Niveau von Bildung und Weiterbildung für Männer und Frauen. Gerade auch mit Blick auf Rückkehrerinnen in den Beruf nach Familienphasen. Spezielles Augenmerk sollte hier auch Zugewanderten und älteren Erwerbstätigen gelten. Ein breiter Ausbau von Betreuung und Ganztagsangeboten im Rahmen des gesamten öffentlichen Bildungssystems ist zudem wichtig, um Wahlchancen für Eltern zu erhöhen und tendenziell die Erwerbsbeteiligung zu stärken. Ein weiterer investiver Schritt besteht in der Stärkung präventiver Qualitäten des sozialstaatlichen Systems und zur Hebung der Beschäftigungsfähigkeit (Umschulung, Weiterbildung). Dazu zählt ebenso die Stärkung der Gesundheitsförderung im Betrieb und im privaten Leben bis hin zur gesundheitlichen Aufklärung in den Schulen. Präventive Qualität hat auch der umfassende Einbau ökologischer Aspekte in die Bildungsstrategie.

Stefan Rhein

Am Anfang war der Klingelkasten – Anmerkungen zu den religiösen Wurzeln des Sozialstaats

Eine These zum Einstieg: Der deutsche Wohlfahrtsstaat wurde in Wittenberg begründet, in Halle weiterentwickelt und dann von dem in Schönhausen geborenen Otto von Bismarck institutionalisiert. Kurzum: Auf dem Gebiet des heutigen Sachsen-Anhalt waren wesentliche Etappen der Begründung und Ausformulierung des Sozial- und Wohlfahrtsstaats. Und diese Etappen lassen sich ohne religiöse Einflüsse nicht verstehen.

Christliche Nächstenliebe und soziales Engagement

Doch zunächst ein zeitlich und räumlich großer Sprung: zur Bibel.

Die Bibel prägte zentrale Gedanken des Ideals der Barmherzigkeit, der Unterstützung der Bedürftigen, und wurde so zur wichtigen Grundlage europäischer Sozialkonzepte.

Dort stehen Sätze, die als Weisheiten seit über 2.000 Jahren tradiert werden. In diesen Kanon gehört insbesondere das Gebot der Nächstenliebe, das nach jüdischer Vorgabe Christus folgendermaßen bestimmt hat: »Du sollst deinen Nächsten lieben wie dich selbst.« Als Beispiel führt er das Handeln des barmherzigen Samariters an, der einem überfallenen, ausgeraubten und verletzten Mann die Wunden versorgt und ihm weitere Pflege vermittelt. Auch Christus selbst wandte sich immer wieder den

Armen, Ausgestoßenen und Hilfsbedürftigen zu, half ihnen und wurde so zum Vorbild tätiger Nächstenliebe. Um es mit heutigen Worten zu sagen: In der Nachfolge Christi bedeutet Christsein in der Welt immer auch soziales Engagement.

Wesentlich für einen guten Christen waren also (nicht nur) im Mittelalter seine guten Werke für Arme und Kranke. Diese Hilfe wurde insbesondere von der Kirche organisiert, indem sie die Spenden der Gläubigen in Empfang nahm und an die Bedürftigen weitergab.

Das Spenden geschah nicht ganz freiwillig, sondern war ein Geschäft auf Gegenseitigkeit. Der Wohltäter half dem Armen und dieser musste für dessen Seelenheil beten. So durfte der Spender auf eine Gegenleistung hoffen: Seine Gabe im Diesseits sollte ihm im Jenseits vergolten werden und zwar mit der Zusicherung der Abgeltung von Sündenstrafen und des möglichst raschen Zutritts in die himmlische Glückseligkeit. Die Almosen waren also ein Mittel zur Jenseitsvorsorge.

Die Zusicherung des Heils konnte nur die Kirche geben. Das System funktionierte über viele Jahrhunderte, das ganze Mittelalter hindurch und schuf bis heute eindrucksvolle Kathedralen, Klöster und auch Stiftungen, alles Gründungen, die von Christen im festen Glauben an das jenseitige Heil begonnen, gebaut und vorangetrieben wurden.

Luthers Aufruf zur Kommunalisierung der Sozialfürsorge

Doch kann man mit Gott Geschäfte machen? Der Mensch zahlt ein, und Gott verzinst die Einlage? Lässt sich das Seelenheil kaufen? Im 16. Jahrhundert kam eine klare Absage an solche Vorstellungen aus Wittenberg: von Martin Luther (1483–1546). Für ihn stand außer Frage, dass Gott seine Gnade dem Menschen gratis schenkt, also ohne Vorleistung. Das hatte nicht nur für den Einzelnen weitreichende Folgen: Er musste keine



Dr. Stefan Rhein
1958 in Stuttgart geboren

seit 2023 u. a. Mitglied des Vorstands von Campus Wittenberg e.V. und des Beirats des Evangelischen Kirchenbautags
1998–2023 Direktor der Stiftung Luthergedenkstätten in Sachsen-Anhalt
1993–1998 Leiter der Reuchlinforschungsstelle der Heidelberger Akademie der Wissenschaften
1988–1997 Kustos am Melanchthonhaus in Bretten

Wallfahrten mehr machen, keine Reliquien mehr verehren, keine Ablässe mehr kaufen. Doch auch die Gesellschaft hatte sich auf vielen Gebieten neu zu organisieren, nicht zuletzt musste die Fürsorge für die Bedürftigen neu geregelt werden, wenn Klöster, in denen zuvor viele Arme Hilfe bekommen hatten, geschlossen wurden und vor allem die Motivation auf das ewige Seelenheil durch finanzielle Wohltätigkeit wegfiel. Zuvor, im katholischen Mittelalter, war das Betteln gang und gäbe; es gab sogar zahlreiche Bettelmönchsorden, die sich nur davon ernährten. Betteln wurde geduldet, ja sogar verherrlicht, da es aus dem Ideal der Armut erwuchs und zugleich Gelegenheit zum Almosengeben bot. Wie sollte die Aufgabe der Armen- und Krankenversorgung neu geordnet werden, wer sollte diese Aufgabe nun übernehmen, wenn die Geschäftsbeziehung zwischen der Kirche und dem Einzelchristen weggebrochen war, wenn also das Betteln seinen Nimbus verliert und stattdessen Arbeit und Beruf aufgewertet werden? Um es mit heutigen Worten auszudrücken:

Es ist die Geburtsstunde der Übernahme der Sozialfürsorge durch den Staat.

Luther hatte 1524 in seiner Schrift »An die Ratsherren aller Städte deutschen Landes, dass sie christliche Schulen aufrichten und halten sollen« dafür plädiert, dass die Obrigkeit sich etwa um die Bildung auch der Mittellosen kümmern müsse: »Liebe Herren, man muss jährlich so viel aufwenden für Kanonen, Wege, Stege, Dämme und unzählige solche Dinge mehr, wodurch eine Stadt zeitlichen Frieden und Ruhe halten soll. Warum sollte man nicht viel mehr aufwenden für die bedürftige, arme Jugend, jedenfalls aber so viel, dass man einen geeigneten Mann oder zwei als Schullehrer unterhalte?« (Luthers Werke, Weimar 1883ff. = WA 15,30) Was nun die Fürsorge der Armen betrifft, sah Luther die Kirchen- und die Bürgergemeinde in der gemeinsamen Pflicht, so die Ausführungen in einer der maßgeblichen reformatorischen Sozialordnungen: In Absprache mit Luther und durch ein Vorwort von ihm eingeleitet erließ nämlich vor 500 Jahren, im Jahr 1523, die sächsische Stadt Leisnig eine Kastenordnung, die zum Vorbild für viele andere Ordnungen werden sollte. Sie regelt die Einnahmen, z. B. Einkünfte aus Grundbesitz und Vermögen, legt die Ausgabenbereiche fest, neben der Finanzierung der kirchlichen Gebäude vor allem die Bildung und die Armenfürsorge, bestimmt die Vorsteher und ordnet auch das Verfahren der Kontrolle: drei Mal im Jahr Rechenschaftsbericht und jährliche Neuwahl der Vorsteher. Erlassen wurde diese sogenannte Leisniger Kastenordnung vom Rat der Stadt, der auch für die Durchführung zuständig war, auch wenn die Verwaltung bei der weltlichen und der kirchlichen Gemeinde lag. Nicht anders war es bei der Vorform der Leisniger Kastenordnung, nämlich der Wittenberger Beutelordnung von Ende 1520, die vom Rat der Stadt verfügt und in Abstimmung mit dem Reformator erarbeitet worden war.



»Gemeiner Kasten«
1520/21
Stiftung Luthergedenkstätten
in Sachsen-Anhalt

Der Gemeine Kasten – zentral und solidarisch verantwortet

So wurde die Sozialfürsorge – zentralisiert und institutionalisiert – zu einer kommunalen Angelegenheit. Es wurde eine entsprechende Kasse eingerichtet, der Gemeine Kasten; Verantwortliche wurden eingesetzt, übrigens immer mehr als einer, um das Mehraugenprinzip zu gewährleisten; die Einkünfte und Ausgaben wurden genau notiert, sodass Transparenz gegeben und Kontrolle möglich war. Der erste Gemeine Kasten wurde an der Jahreswende 1520/21 in Wittenberg eingerichtet und ist als realer Kasten bis heute erhalten (siehe Abbildung). Die eisenbeschlagene Holzkiste konnte übrigens nur mit drei Schlüsseln gleichzeitig geöffnet werden, die von drei unterschiedlichen Kirchen- und Gemeindevertretern verantwortet wurden. Das Geld kam insbesondere aus dem eingezogenen Vermögen, den Gebäuden, Liegenschaften und Barmitteln der Priesterbruderschaften und Klöster, aber auch aus Vermächtnissen und z. B. von den Handwerkervereinigungen und Zünften, die

ihre Zinsen und wertvollen Kirchengüter übereigneten. Außerdem gab es Almosen und Testamentslegate, auch Essensspenden. Haupteinnahmequelle aber waren die Einkünfte aus säkularisiertem Kirchengut sowie aus Geld- und Kreditgeschäften, also aus gut verzinsten Geldanlagen – allerdings (so würden wir es heute bezeichnen) nur mündelsicher, das heißt hypothekarisch abgesicherte Wiederkaufsrenten. Grundsätzlich gilt: **Die Reformation setzte statt einzelner Spenden und Stiftungen auf eine zentrale und solidarisch verantwortete Gemeindegasse für alle Einnahmen und Ausgaben.**

Nach einer strengen Bedürftigkeitsprüfung gab es mehrere Formen der Unterstützung: entweder der Zehrpennig als direkte Hilfe oder zinslose Darlehen bzw. niedrig verzinsten Kredite. Die erhaltenen Akten dokumentieren die Vielfalt der Ausgaben: Beihilfen zu Schulbesuch und Berufsausbildung waren für die Kinder- und Waisenfürsorge besonders wichtig, um das Betteln zu verhindern und allen durch Bildung den freien Zugang zum mündigen Glauben zu ermöglichen. Studienbeihilfen und Stipendien wurden begabten Söhnen einkommensschwacher Einwohner gewährt, um eine gewisse Chancengleichheit zu ermöglichen (was im Übrigen bisweilen auch gelang, wenn etwa Johann Stolz, Sohn einer Wittenberger Sattlerin, es zum Magister brachte). Unterstützung erhielten Alte, Kranke, Wöchnerinnen und Waisen in den Hospitälern (geistig Behinderte in den sogenannten Narrenhäusern), sodass sie medizinisch und auch ausreichend mit Lebensmitteln versorgt werden konnten (z. B. zwei warme Mahlzeiten täglich). Die Grenzen der Unterstützung setzten das Heimatprinzip und das Individualisierungsprinzip, denn Unterstützung erhielten nur die jeweiligen Einwohner und nur nach Prüfung der Arbeitsbereitschaft, also nur »würdige Arme« und keine »Faulenzer«, so die Formulierung in den damaligen Kastenordnungen. Schon Luther polemisierte in seinen Schriften gegen das religiös motivierte Betteln der Mönche als Diebstahl an der arbeitenden Bevölkerung: »Es schickt sich nicht, dass einer auf Grund der Arbeit eines anderen müßig gehe, reich sei und gut lebe, während ein anderer übel lebt, wie jetzt der verkehrte Missbrauch geht. Denn der Heilige Paulus sagt: »Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen.«« (WA 6, 451)

Der Gemeine Kasten ist eine frühe Form organisierter Solidarität und Wohlfahrt, ohne dass er das Problem der Armut und der damit verbundenen prekären, unsicheren Lebensverhältnisse – oft auf der Straße – damals hätte beheben können. Übrigens lag ein solches Hilfedefizit auch an den Schwerpunktsetzungen der Gemeinen Kästen, denn Vorrang vor der Armenfürsorge hatten allzu oft die Verpflichtungen für die Besoldung des Schul- und Kirchenpersonals sowie für die Instandhaltung der Schul- und Kirchengebäude. Deshalb war es in Norddeutschland üblich, nach Anregungen des Reformators Johannes Bugenhagen (1485–1558), der aus Wittenberg kommend u. a. die Städte Hamburg und Lübeck reformiert hatte, den Gemeinen

Kasten etatmäßig zu trennen: Es gab einen Armenkasten zur Armenfürsorge und einen Schatzkasten für Gehälter und Baulast. Die Trennung hatte neben der Klarheit der Zuordnung der Finanzen den positiven Effekt, dass die Hilfsbereitschaft stieg, da die Bürger nicht mehr fürchten mussten, dass ihre Spenden nicht für karitative Zwecke, sondern für die Besoldung der Geistlichen verwendet wurden. Die Versorgung der Alten, die Pflege der Kranken, die Ausbildung der Waisen, die Unterstützung unverschuldet in Armut geratener Mitmenschen etc. wurden als gesellschaftliche kommunale Aufgabe maßgeblich von der Reformation befördert, doch nahmen die Wittenberger Reformatoren auch zeitgenössische Debatten auf, die bereits Ende des 15. Jahrhunderts die Gemeinden aufgefordert hatten, für die Armen- und Krankenpflege Maßnahmen zu ergreifen – etwa unter dem Einfluss humanistischer Ideen.

Der Geist des modernen Wohlfahrtsstaats

Die reformatorische Abwertung des Armutsideals sowie kontemplativer Glaubensformen ging einher mit einer Neubewertung des alltäglichen Berufs, der produktiven Arbeit, überhaupt aller weltlichen Tätigkeiten. Ihre höchste Dignität besaßen Berufe und Ämter, wenn sie einen Dienst am Nächsten und am »gemeinen Nutzen« erfüllten. **Die allgemeine Wohlfahrt wurde Aufgabe, Ziel und Verantwortung obrigkeitlichen Handelns. Hinter dieser Entwicklung steckt nicht nur das allgemeine christliche Anliegen der tätigen Nächstenliebe, sondern ihre spezifisch konfessionelle Ausprägung in den lutherischen Staaten.** Etwas holzschnittartig lassen sich die Staaten der westlichen Christenheit folgendermaßen beschreiben: In **reformiert-freikirchlich geprägten Staaten** (z. B. USA) liegt der Fokus auf der strikten Trennung von Staat und Kirche und der **Selbsthilfe in der Gemeinschaft mit oft antistaatlicher Polemik**. In den **katholischen** Staaten Südeuropas dominiert hingegen das **Familienprinzip**, also die Unterstützung durch familiäre Netze und private Infrastrukturen. **Deutschland und Skandinavien** dagegen entwickelten unter dem lutherischen Postulat der engen Verknüpfung kirchlicher und staatlicher Strukturen ein **staatlich organisiertes Wohlfahrtswesen**. Das Christentum ist also ein wichtiger Antrieb für das private Helfen, während das Luthertum eine initiierende Etappe für das Soziale als Staatsaufgabe darstellt.

Eine eindrucksvolle Realisierung erfuhr der lutherische Wohlfahrtsgedanke um 1700 in Halle durch die Gründung der Franckeschen Stiftungen. Waisenhaus, Armen- und Wirtschaftsbetriebe bildeten das bauliche Ensemble eines kirchlichen und gesellschaftlichen Reformprojekts, das Bildung und Armenfürsorge zu einer umfassenden Wohlfahrtsidee zusammenfasste. Den »Geist des modernen Wohlfahrtsstaates« erkannte der Soziologe M. Rainer Lepsius im Halleschen Pietismus, der keine traditionelle Armenpflege, sondern »gesamtgesellschaftliche Wohlfahrts-politik« praktiziert habe.

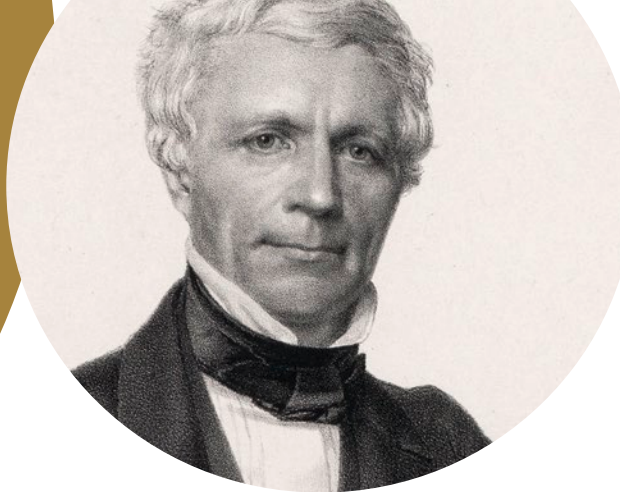


Franckesche Stiftungen zu Halle (Saale):
 Sie wurden 1698 durch den Theologen und Pädagogen August Hermann Francke gegründet. Franckes pietistisch geprägte Schulen und soziale Initiativen erlangten internationale

Bedeutung. Die historischen Gebäude stehen heute als weltweit einzigartiges Beispiel sozialer und pädagogischer Zweckarchitektur auf der deutschen Vorschlagsliste für das UNESCO-Weltkulturerbe.

Noch wurde die »soziale Frage« nicht gestellt, obgleich die Probleme von Armut in der Frühen Neuzeit nicht weniger brisant als in späteren Zeiten waren. Doch das Phänomen der Massenverelendung sollte erst durch die Industrialisierung des 19. Jahrhunderts virulent werden.

Was einst die allgemeine, staatlich organisierte Wohlfahrt beförderte, wurde nun auf kirchlicher Seite zum Hemmschuh: Die evangelischen Landeskirchen waren durch ihre Struktur als Staatskirchen nicht willens und nicht in der Lage, für die sozialen Rechte der Arbeiterschaft gegen die politischen und ökonomischen



Johann Hinrich Wichern 1858
 Lithografie von Otto Speckter



Alfred Müller-Armack

Mächte einzutreten. Zahlreiche Initiativen aus dem sozialen (und sozialistischen) Protestantismus versuchten, Abhilfe zu schaffen. Nicht klassenkämpferisch, sondern von der christlichen Erweckungsbewegung geprägt war hingegen die aufrüttelnde fünfständige Stegreifrede Johann Hinrich Wicherns (1808–1881), der auf dem ersten evangelischen Kirchentag 1848 in Wittenberg das Bibelwort »Was ihr getan habt einem von meinen geringsten Brüdern, das habt ihr mir getan« aufgriff, um zum Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut aufzurufen, und der damit die organisierte **Diakonie** begründete.

Im Geist solcher Reformbemühungen agierte auch der lutherische Sozialreformer Theodor Lohmann (1831–1905), der in zahlreichen Gremien und Vereinen der Landeskirche Hannover vertreten war und als Mitarbeiter Bismarcks maßgeblich an der **Gesetzgebung zum Aufbau der Sozialversicherung** in Deutschland, besonders an der Ausgestaltung des gesetzlichen Arbeitsschutzes (bis hin zum Verbot der Nachtarbeit für Frauen und Jugendliche) und der gesetzlichen Krankenversicherung, beteiligt war (auch wenn er sich letztendlich mit dem Reichskanzler überwarf).

Christlichen Wertmaßstäben fühlte sich auch Alfred Müller-Armack (1901–1978) verpflichtet, der Begründer des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft. Er war Nationalökonom und Religionssoziologe und gilt als »**protestantischer Vater**« der **Sozialen Marktwirtschaft**.

Er erkannte es als verhängnisvollen Irrtum, der Automatik des Marktes das Schaffen einer sozialen Ordnung zuzutrauen, und stärkte vielmehr die christliche Wertebasis für die **Grundkonzeption einer neuen sozialstaatlich verantwortlichen Wirtschaftsordnung**.

Foto: picture alliance / ZB, Kupferstich: Gottfried August Gründler 1794

Wolfgang Renzsch

Der Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland und seine Kanzler

Die Bundesrepublik Deutschland wird vom Grundgesetz als »demokratischer und sozialer Bundesstaat« (Art. 20 Abs. 1 GG) definiert. Damit ist das Sozialstaatsprinzip neben dem Demokratiegebot und der bundesstaatlichen Ordnung eines der drei unabdingbaren Essentiale der Bundesrepublik. Sie genießen im Grundgesetz die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG. Das bedeutet, dass diese Bestimmungen in ihrer Substanz nicht geändert oder gar aufgehoben werden können.

Der Rechtsstaat ergibt sich implizit aus dieser Staatsdefinition, denn Demokratie, Bundes- und Sozialstaatlichkeit ist ohne Rechtsstaatlichkeit nicht denkbar. Gleichwohl wird die Verpflichtung auf den Rechtsstaat in Art. 20 Abs. 3 GG explizit genannt, der die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht bindet. Im Unterschied zu den anderen Merkmalen entzieht sich der Begriff »Sozialstaat« aber einer exakten Definition: Jeder weiß zwar, was damit gemeint ist, aber über allgemeine Grundsätze hinaus fällt die Konkretion schwer. Das ergibt sich aus der Dynamik von Sozialstaaten: 1890 verstand man unter Sozialstaat etwas anderes als 1920, 2023 etwas anderes als 1949. Das Prinzip des Sozialstaats selbst aber, unabhängig von der

konkreten Ausformung, aufbauend auf der Idee der sozialen Gerechtigkeit, bildet neben der Garantie der Menschenwürde und der Menschenrechte die Grundlage der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Der Sozialstaat ist eine zentrale Voraussetzung für die Verwirklichung der Freiheit des einzelnen Menschen, des Individuums. Der Sozialstaat mit seinen Sicherungssystemen ist trotz Pflichtversicherungen keine Beschränkung der individuellen Freiheit, wie manche neo-liberale oder neo-konservative Kritiker behaupten, sondern erschafft überhaupt erst die Grundlage für freiheitliches Handeln, ohne unabhängiges Einkommen oder Vermögen.

Weil der Sozialstaat dynamisch, das heißt zeitabhängig ist, sollen im Folgenden die Entwicklungsschritte während der Amtsperioden der bisherigen acht Kanzler der Bundesrepublik (der amtierende wird noch nicht berücksichtigt) dargestellt werden. Dabei wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben – die erlaubt schon der zur Verfügung stehende Raum nicht –, und es wird von einem weiten Sozialstaatsbegriff, der nicht vom Wohlfahrtsstaat abgegrenzt wird, ausgegangen.



Prof. Dr. Wolfgang Renzsch
1949 in Völkxen/Springe
geboren

1994 – 2017 Universitätsprofessor an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, währenddessen 2005 Zuerkennung eines Jean-Monnet-Lehrstuhls
1992 – 1994 tätig im Ministerium der Finanzen in Brandenburg
1992 Habilitation an der Universität Göttingen
1979 – 1992 Wissenschaftlicher Referent im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
1978 Promotion an der Universität Göttingen
1969 – 1978 Studium der Politikwissenschaft und der Germanistik an den Universitäten Hannover und Göttingen sowie der London School of Economics and Political Science



Die Bundesrepublik begann sozialpolitisch nicht mit einer Stunde null, sondern bestehendes Recht, soweit es kein ausgesprochenes NS-(Un-)Recht war, galt fort. Die Bundesrepublik übernahm mit ihrer Gründung die sozialstaatlichen Einrichtungen der Weimarer Republik und des Kaiserreichs wie die allgemeine (gesetzliche) Krankenversicherung, die

Foto: privat, picture alliance / dpa

Rentenversicherung, Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung. Damit bestanden bereits vier zentrale Säulen des Sozialstaats. Geht man von einem weiten Begriff aus, so wird man auch die progressive Einkommensbesteuerung und die Schulgeldfreiheit für die damalige »Volksschule«, noch nicht für weiterführende Schulen, als sozialstaatliche Maßnahmen begreifen müssen.



KONRAD ADENAUER

Während der Regierungszeit des ersten Kanzlers, Konrad Adenauer (1949–1963), standen vornehmlich die Reorganisation demokratischer Staatlichkeit, der Wiederaufbau der im Krieg zerstörten Städte und Industrien, die Integration von ca. neun Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen aus den ehemaligen Ostgebieten in die bundesrepublikanische Gesellschaft und eine außenpolitische Neuorientierung auf der politischen Tagesordnung. Unter den Bedingungen des Kalten Krieges und der sowjetischen Bedrohung, die sich u. a. in der Niederschlagung des Aufstandes vom 17. Juni 1953 manifestierte, waren außenpolitische Neuorientierung und sozialpolitisch unterfütterter Wiederaufbau auf das Engste miteinander verbunden. Im Interesse einer stabilen (west-)europäischen Friedensordnung verfolgte Adenauer eine Politik der Westintegration, konkret der Aussöhnung mit Frankreich, der europäischen Integration und des Beitritts zur NATO, wodurch die Bundesrepublik zu einem anerkannten Mitglied der westlichen Gemeinschaft demokratischer Staaten wurde. Dieses war ein Bruch mit der traditionellen Schaukelpolitik zwischen dem demokratischen Westen und dem autoritären Osten. Der »lange Weg nach Westen« (Heinrich

August Winkler) war damit zwar noch nicht abgeschlossen, aber doch einen entscheidenden Schritt vorangekommen. Zugleich musste die Bundesrepublik angesichts der bestehenden »Systemkonkurrenz« ihre Attraktivität für die Menschen beweisen. Für die Legitimation des neuen Staats und die Akzeptanz der jungen Demokratie durch die Bürgerinnen und Bürger war die Sozialpolitik ein zentraler Baustein. Die soziale Integration wurde zum entscheidenden Baustein für die politische Integration.

Der soziale Wohnungsbau

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren in Westdeutschland respektive der Bundesrepublik gut 20 Prozent des Wohnungsbestands zerstört. Diese Zerstörungsrate und der Zustrom von Flüchtlingen – 14,6 Millionen Haushalte standen 1949 nur 9,4 Millionen Wohnungen gegenüber – ließ den Bau von Wohnungen zu einem herausragend wichtigen Politikfeld werden. Mit dem Ersten Wohnungsbaugesetz vom April 1950 wurden unverzinsten Baudarlehen aus Haushaltsmitteln des Bundes und der Länder mit 30- bis 35-jährigen Tilgungsfristen vergeben. Investoren, die diese Mittel nutzten, wurden verpflichtet, für die Laufzeit dieser Darlehen die Wohnungen nur an Haushalte zu vermieten, die bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten. Dieses Prinzip der Förderung durch Zinssubventionen gegen eine zeitlich befristete Mietpreis- und Belegungsbindung wurde konstitutives Element des Sozialen Wohnungsbaus.

Parallel dazu wurde 1951 mit dem Wohnungseigentumsgesetz die Möglichkeit der Schaffung von »Geschosseigentum« respektive von Eigentumswohnungen und die steuerliche Abzugsfähigkeit von selbst genutztem Eigentum eingeführt. Mit dem Wohnungsbauprämienengesetz wurde das private Bausparen gefördert. Im Ergebnis zielten die Instrumente auf verschiedene Bevölkerungsgruppen: Der Soziale Wohnungsbau verbesserte die Wohnsituation einkommensschwacher Bevölkerungsteile, die Förderung von Wohneigentum kam eher den Mittelschichten zugute. Im Ergebnis – das war der Zweck dieser Politik – wurde massiv Kapital aus öffentlichen und privaten Quellen für den Wohnungsbau mobilisiert.

Der Lastenausgleich

Ein weiteres Instrument zur sozialpolitischen Bewältigung der Kriegsfolgen war der Lastenausgleich. Mit dem Bundesversorgungsgesetz von 1950 wurde die Versorgung von Kriegsoptionen geregelt. Hierbei ging es nicht nur um ehemalige Soldaten, sondern auch um andere durch Kriegseinwirkung geschädigte Personen und zurückgekehrte Kriegsgefangene. Das Lastenausgleichsgesetz (LAG) von 1952 wurde als Ausgleich für die materiellen Folgen von Krieg und Vertreibung geschaffen. Diejenigen, die ihr Vermögen und ihre wirtschaftliche Existenz über den Krieg gerettet hatten, sollten die materiellen Lasten derjenigen ausgleichen, die fast alles verloren hatten. In den Genuss von Lastenausgleichszahlungen kamen Ausgebombte, Vertriebene und Flüchtlinge aus den

ehemaligen Ostgebieten und der DDR sowie Spätheimkehrerinnen und -heimkehrer. Die Ausgleichsleistungen wurden im Wesentlichen von denjenigen aufgebracht, denen nach dem Krieg ein erhebliches Vermögen, insbesondere Immobilien, geblieben waren. Die Abgabenquote richtete sich nach dem Vermögensstand am 21. Juni 1948, dem Tag nach der Währungsreform in den Westzonen. Die Abgabe belief sich auf 50 Prozent des errechneten Vermögenswertes, die in 120 vierteljährlichen Raten, also über 30 Jahre, aufzubringen war. Durch die Streckung auf 30 Jahre fielen die fälligen Raten relativ klein – 1,67 Prozent – aus, was eine Leistung aus den laufenden Erträgen ermöglichte, sodass Eingriffe in bestehende Vermögenssubstanzen nicht erfolgten. Bis 1982 wurden rund 115 Milliarden DM durch das LAG umverteilt.

Die Montanmitbestimmung und das Betriebsverfassungsgesetz

Nach dem Krieg war die Sozialisierung von Grund und Boden sowie der Grundstoffindustrien ein umfassend diskutiertes Thema. Das Grundgesetz sah in Art. 15 die Möglichkeit einer Sozialisierung von Grund und Boden, Naturschätzen und von Produktionsmitteln ausdrücklich vor. Auch das Ahlener Programm der CDU von 1947 sah die Ursache der Katastrophe des Nationalsozialismus im kapitalistischen Gewinn- und Machtstreben und plädierte für gemeinwirtschaftliche Strukturen sowie die Vergesellschaftung von Großindustrien. Mit der Währungsreform vom 20. Juni 1948 wendet sich aber die politische »Großwetterlage«. Mit dem wirtschaftlichen Erfolg der Westzonen respektive der jungen Bundesrepublik verloren die Sozialisierungsforderungen an politischem Gewicht.

Statt Sozialisierung wurde 1951 die Montanmitbestimmung eingeführt, nach der in allen Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) des Bergbaus, der Eisen- und Stahlindustrie mit mehr als 1.000 Arbeitnehmenden der Aufsichtsrat paritätisch zu besetzen war. Ähnliche Bedeutung besaß das Betriebsverfassungsgesetz vom 14. November 1952, das in der Tradition des Weimarer Betriebsrätegesetzes umfangreiche Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats regelte und die »vertrauensvolle Zusammenarbeit« zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat vorschrieb. Daneben enthielt es auch Regelungen zur Unternehmensmitbestimmung im Aufsichtsrat von Kapitalgesellschaften außerhalb der Montanindustrie; diese galten bis zum 30. Juni 2004. Seit dem 1. Juli 2004 werden sie in einem gesonderten Drittelbeteiligungsgesetz festgehalten.

Im Jahr 1972 wurde das Betriebsverfassungsgesetz grundlegend novelliert. Das Gesetz trat in dieser Fassung am 18. Januar 1972 in Kraft. Seitdem ist das Gesetz in zahlreichen Punkten überarbeitet und angepasst worden, zuletzt mit der Novellierung vom 27. Juli 2001. Insbesondere wurde hierbei die Bildung von Betriebsräten in Kleinbetrieben erleichtert. Auch fiel, wie wiederholt gefordert, die Gruppenregelung nach Arbeiterinnen/Arbeitern und Angestellten im Betriebsverfassungsgesetz fort. Eingeführt wurde hingegen eine Quotenregelung bei der Wahl des Betriebsrats, die

vorsah, dass dem in der Minderheit befindlichen Geschlecht nach einem bestimmten Schlüssel eine Mindestanzahl von Sitzen im Betriebsrat gesichert wurde.

Die dynamische Rente

Eng verknüpft mit der Kanzlerschaft Adenauers ist auch die »dynamische Rente«. Die Rentenreform von 1957 stellte die gesetzliche Rentenversicherung auf eine neue Grundlage. Die bis dahin geltenden Regelungen beruhten im Wesentlichen auf den bismarckschen Sozialgesetzen von 1889. Das Modell war statisch, weil nach Renteneintritt keine regelmäßige Anpassung an die Lohnentwicklung vorgesehen war und damit die Renten der Lohnentwicklung weit hinterherhinkten. Im Ergebnis verschlechterte sich die Lage der Rentnerinnen und Rentner mit dem Zeitablauf.

Mit der dynamischen Rente wurde ein Übergang zu einem Umlagesystem vollzogen, das Äquivalenzprinzip von Beitrag und Leistung gestärkt und das Leistungsniveau deutlich angehoben. Vor allem aber wurde durch die Einführung der lohnbezogenen Dynamik der Renten und Rentenanwartschaften die Teilhabe der Rentnerinnen und Rentner an den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen ermöglicht. Für die neue Rentenformel wurden zwei Faktoren maßgeblich: die persönliche und die allgemeine Bemessungsgrundlage. Die persönliche Bemessungsgrundlage bestimmte sich aus dem Verhältnis des individuellen Bruttolohns und dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten. Damit wurde sichergestellt, dass die Rente erstens mit dem Lohn während der aktiven Zeit korrespondierte und zweitens an der allgemeinen Lohnentwicklung teilnahm. Diese Reform galt als »konservativ«, nicht weil sie auf eine konservative Bundesregierung zurückging, sondern weil der soziale Status eines Versicherten auch im Alter durch die Rente gesichert, »konserviert« wurde.

Die Funktion der gesetzlichen Rentenversicherung wurde damit grundlegend fortentwickelt: Sie war nicht länger ein Zuschuss für den Lebensunterhalt, sondern orientierte sich nun letztlich am Leitbild einer Lebensstandardsicherung. Die Versicherten sollten »nach einem erfüllten Erwerbsleben« im Alter ihren zuvor erreichten Lebensstandard in etwa aufrechterhalten können – und zwar nicht nur bei Eintritt ins Rentenalter, sondern während der gesamten Rentenbezugszeit. Die Einführung der dynamischen Rente vor 65 Jahren stellte insofern einen echten Paradigmenwechsel in der Alterssicherung der Bundesrepublik Deutschland dar.

Die Rentenreform wurde am 21. Januar 1957 mit den Stimmen von CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Deutschen Partei (DP) und gegen die Stimmen der FDP angenommen und trat rückwirkend zum 1. Januar 1957 in Kraft. In der Arbeiterrentenversicherung stieg der durchschnittliche Rentenzahlbetrag um ca. 65 Prozent, in der Angestelltenversicherung um 72 Prozent. In den Jahrzehnten 1957 bis 1966 erhöhten sich die Renten nominal um fast 100 Prozent, 1967 bis 1976 sogar um 130 Prozent. Die spätere Entwicklung verlief wegen der Lohnabflachung verhaltener, aber generell lag der Rentenzuwachs fast konstant über dem Anstieg der Verbraucherpreise.

Die Kinder- und Jugendhilfe

In den Nachkriegsjahren war infolge der Kriegszerstörungen die Kinder- und Jugendhilfe in einem desolaten Zustand. Die Kinder- und Jugendhilfe hatte in privater wie öffentlicher Hand eine lange Tradition, die bis ins Mittelalter zurückreichte. Im frühen 19. Jahrhundert spielten die negativen Auswirkungen von Kinderarbeit, vor allem in Fabriken, eine wichtige Rolle für das staatliche Eingreifen und die Einführung der Schulpflicht. Die Rekruten für die preußische Armee waren nicht mehr wehrtauglich. Mit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 wurde das Kinder- und Jugendhilferecht modernisiert. Mit Novellierungen 1953 und 1961 hatte es Bestand bis zur Verabschiedung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes von 1990.

Das Kindergeld

Zur Verbesserung der Lage von Kindern wurde 1954 das Kindergeld eingeführt. Zu dieser Zeit herrschte noch das Ideal der bürgerlichen Familie. Der Vater ging arbeiten, die Mutter kümmerte sich um Haushalt und Kindererziehung, und selbstverständlich waren die Eltern miteinander verheiratet. Dieses Modell hatten auch die Väter und Mütter des Grundgesetzes vor Augen. Als 1953 das erste Familienministerium gegründet wurde, war es in der Bundesrepublik noch umstritten, ob der Staat überhaupt in Familienangelegenheiten eingreifen sollte. Zu frisch waren die Erinnerungen an die NS-Zeit, in der Familien für bevölkerungs- und rassepolitische Absichten instrumentalisiert wurden. Die prekären Lebensumstände vieler Familien in der Nachkriegszeit ließen Forderungen nach finanziellen Beihilfen für Familien lauter werden.

Das erste Kindergeld der Bundesrepublik Deutschland setzten CDU und CSU am 14. Oktober 1954 im Bundestag knapp durch – gegen die Stimmen der Abgeordneten der anderen Parteien. Die Arbeitgeber mussten einen nach Branchen unterschiedlichen Prozentsatz an Berufsgenossenschaften abführen. Diese zahlten das Kindergeld an registrierte Arbeitnehmende aus. Damit war es de facto eine Ergänzung des Lohns. Ab Januar 1955 trat das neue Kindergeld in Kraft und wurde nur ab dem dritten Kind mit monatlich 25 DM ausgezahlt. Ab 1961 gab es Kindergeld ab dem zweiten Kind, seit 1975 bereits ab dem ersten Kind. Seit dem Bundeskindergeldgesetz von 1964 wurde das Kindergeld aus Steuermitteln finanziert. Mehrfach wurde der Satz seither erhöht. Als die sozialliberale Regierung 1981 im Zuge von Sparmaßnahmen das Kindergeld erstmalig um rund 10 DM pro Kind kürzte, wollte Bundesfamilienministerin Antje Huber (SPD) die Entscheidung nicht mittragen und trat Anfang 1982 zurück. Heute beträgt es pro Kind 250 Euro im Monat. Eltern können alternativ einen steuerlichen Kinderfreibetrag nutzen. Insgesamt gibt der Staat zurzeit gut 49 Milliarden Euro pro Jahr für Kindergeld und Kinderfreibetrag aus.

Die Sozialhilfe

Das Bundessozialhilfegesetz, das am 1. Juli 1962 in Kraft trat und die aus dem Jahr 1924 stammenden Grundsätze über die öffentliche Fürsorge ablöste, regelte das bisherige Fürsorge- und Armenrecht neu. Die staatliche Sozialhilfe wurde als Hilfe zum Lebensunterhalt oder als Hilfe in besonderen Lebenslagen (u. a. Aufbau oder Sicherung der Lebensgrundlage, Ausbildungs-, Gesundheits-, Kranken-, Eingliederungs-, Tuberkulose-, Blinden-, Pflege-, Altenhilfe) gewährt. Sie sollte ein menschenwürdiges Existenzminimum in persönlichen Notfällen nach den Besonderheiten des Einzelfalls (Prinzip der Individualisierung) ohne Rücksicht auf die Ursache der Bedürftigkeit sicherstellen, wenn alle anderen Hilfen versagten, z. B. Selbsthilfe, Hilfe von Unterhaltspflichtigen, die zum Ausgleich für Aufwendungen herangezogen werden konnten, oder von anderen Sozialleistungsträgern (Prinzip des Nachrangs/der Subsidiarität). Ausländische Bürgerinnen und Bürger konnten im Allgemeinen gleiche Leistungen wie Deutsche im In- oder Ausland beanspruchen. Die Sozialhilfe oblag örtlich den Kommunen und überörtlich den Wohlfahrtsverbänden und Sozialämtern in Zusammenarbeit mit der freien Wohlfahrtspflege.

Sozialpolitik auf Landesebene

Sozialpolitik ist und war nie nur eine Angelegenheit des Bundes. Im Zuge der Bildungsoffensive der späten 1950er und frühen 1960er Jahre – »Schick Deine Kinder länger auf bessere Schulen!« – wurde in den Ländern in den Jahren 1958/59, jeweils von Land zu Land unterschiedlich, das Schulgeld für weiterführende Schulen abgeschafft. Damit verschwand eine wichtige finanzielle Hürde gegen den sozialen Aufstieg. Die Lernmittelfreiheit folgte in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Abhängig von der Finanzkraft des einzelnen Landes wurden die Kosten für Schulbücher ganz oder teilweise vom Land übernommen.

Ein anderes Beispiel für Sozialpolitik auf Landesebene war die Unterbringung von aus der DDR wegen der Zwangskollektivierung geflüchteten Bauern und Bäuerinnen in Niedersachsen. In den Jahren 1952 bis 1960 kollektivierte die DDR die Landwirtschaft zwangsweise, was dazu führte, dass zahlreiche enteignete Landwirte die DDR verließen und in die Bundesrepublik flohen. Die niedersächsische Landesregierung reagierte auf den Flüchtlingsstrom mit der Privatisierung von landeseigenen Ländereien aus dem sogenannten Domänenbesitz. Der damalige Landwirtschaftsminister des Landes, Alfred Kubel (später auch Ministerpräsident von 1970 bis 1976), setzte mit der Privatisierung von Grund und Boden im öffentlichen Eigentum und der Vergabe von Siedlerstellen an geflüchtete Bauern und Bäuerinnen einen Kontrapunkt zur Kollektivierungspolitik der SED.

LUDWIG ERHARD

Mit dem zweiten Kanzler der Bundesrepublik, Ludwig Erhard (1963–1966), verbinden sich landläufig Bezeichnungen wie »Vater des Wirtschaftswunders« oder »Vater der Sozialen Marktwirtschaft«, kaum aber sozialpolitische Weichenstellungen. Das Leitbild der »Sozialen Marktwirtschaft«, ein

Modell, das freie Marktwirtschaft mit sozialen Ausgleichs- und Sicherungselementen verbinden sollte, wurde prägend für den »Rheinischen Kapitalismus« der frühen Bundesrepublik. Woher kam diese Vorstellung, in bisher unbekannter Weise eine marktwirtschaftliche Ordnung mit sozialen Ausgleichselementen zu verbinden? Erhards Werdegang bietet hier einen Schlüssel zum Verständnis. Er war Schüler des an der Universität Frankfurt lehrenden Ökonomen und Soziologen Franz Oppenheimer, der sich als ethischer Sozialist verstand. Oppenheimer vertrat einen »sozialen Liberalismus« oder »liberalen Sozialismus«, der quasi als »dritter Weg« zwischen Kapitalismus und Sozialismus soziale Verantwortung und Marktwirtschaft versöhnen sollte. Die Prägung durch Oppenheimer schlug sich in Begriffen wie »Soziale Marktwirtschaft« oder in Erhards Buchtitel »Wohlstand für alle« nieder. Oppenheimer hat nicht nur Erhard beeinflusst, sondern auch zahlreiche Sozialdemokraten, die die wirtschaftspolitische Neuorientierung im Godesberger Programm der SPD vorangetrieben haben. Erinnerung sei hier an den Satz des ehemaligen Wirtschaftsministers Karl Schiller: »So viel Markt wie möglich, so wenig Staat wie nötig.«

Das Wohngeld

Eine weitere wesentliche sozialpolitische Reform war die Einführung des Wohngelds zum 1. April 1965. Damit wurden Bürgerinnen und Bürgern mit geringem Einkommen Zuschüsse zur Wohnungsmiete oder zu den Kosten selbst genutzten Wohnungseigentums (Lastenzuschuss) gewährt. Das Wohngeldgesetz wurde seit seiner Einführung mehrfach angepasst, jedoch blieb das Grundprinzip, die Haushaltsgröße und Einkommen den Wohnkosten gegenüberzustellen, immer beibehalten.



Die Sozialpolitik der Union in den ersten anderthalb Jahrzehnten der Bundesrepublik erklärt sich aus drei Umständen:

1. In dieser Zeit spielten die christliche Arbeiterbewegung und die christlichen Gewerkschaften vor allem in den katholisch geprägten Industrieregionen Westdeutschlands noch eine bedeutendere Rolle. Damit hatte auch die katholische Soziallehre, aufbauend auf den Sozialzyklen der Päpste Leo XIII (1891) und Pius XI (1931) mehr Einfluss auf die Formulierung christdemokratischer Politik als später.
2. Es war den handelnden Politikern klar, dass der neu gegründete Staat und die junge Demokratie, vor allem auch in der Systemkonkurrenz mit der DDR, »liefern« musste, konkret wirtschaftlichen Erfolg, steigenden Lebensstandard und soziale Sicherheit gewährleisten musste. Inklusion breiter Bevölkerungsschichten war wichtiger als marktwirtschaftliche Prinzipien.
3. Letztlich war eine breite Sozialpolitik auch ein wichtiges Werbeargument im Wettbewerb um Wählerstimmen.

KURT-GEORG KIESINGER

Die ebenfalls kurze Amtszeit des Kanzlers Kurt-Georg Kiesinger (1966–1969) hinterließ einige wenige Spuren in der Geschichte deutscher Sozialstaatlichkeit.

Das Arbeitsförderungsgesetz

Diese erste Große Koalition löste mit dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927 ab. Von der Erkenntnis ausgehend, dass der technische Fortschritt (Automation, Strukturwandel) immer höhere Anforderungen an den arbeitenden Menschen stellte, erweiterte es den Aufgabenkatalog der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg und ihrer Arbeitsämter: Ihnen oblagen nun neben der Arbeitsvermittlung und Zahlung von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe in Zeiten der Arbeitslosigkeit auch Berufsberatung, berufliche Bildung, Fortbildung, Forschung, Rehabilitation und Umschulung.



Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz

Nicht unmittelbar, aber mittelbar sozialpolitisch wirksam war das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967. Das Gesetz konkretisierte das Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aus Art. 109 Abs. 2 GG. Es definierte politische Instrumente, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Konkret wurde das »magische Viereck« – Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsgrad (Vollbeschäftigung), außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum – zum Staatsziel erhoben. »Magisch« wurde das Viereck genannt, weil es kaum für möglich angesehen wurde, alle Ziele gleichzeitig zu erreichen. Tatsächlich wurde gegen das Gebot des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts nahezu permanent durch hohe Außenhandelsüberschüsse verstoßen. Wichtig ist im sozialpolitischen Zusammenhang das Ziel der Vollbeschäftigung. Zwar kennt man in der Bundesrepublik kein »Recht auf Arbeit«, weil dem Staat in einer Marktwirtschaft die Möglichkeiten fehlen, dieses Recht zu realisieren, aber mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz wurde die Politik verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf dieses Ziel hinzuwirken.

WILLY BRANDT

Die Amtszeit von Bundeskanzler Willy Brandt (1969–1974) stand unter dem Motto »Wir schaffen das moderne Deutschland«. Durch eine Vielzahl an inneren Reformen sollte die in vielen Bereichen konservativ verkrustete Bundesrepublik erneuert werden. Allerdings – das darf nicht übersehen werden – waren umverteilende sozialpolitische Maßnahmen mit dem Koalitionspartner FDP schwer zu realisieren, gesellschaftspolitische Modernisierungen wie Verbesserungen der Chancengleichheit waren eher zu bewerkstelligen.

Das soziale Mietrecht

Zu den ersten Reformvorhaben der Regierung Brandt gehörte das soziale Mietrecht von 1971. Vorläuferregelungen reichen zurück bis in die 20er Jahre des vorigen Jahrhunderts, 1960 wurde die Wohnraumzwangsbewirtschaftung aufgehoben und der Wohnungsmarkt nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten neu organisiert, allerdings verbunden mit einem Kündigungs- und Räumungsschutz. Demgegenüber verdiente die Neuregelung die Bezeichnung »soziales Mietrecht«. Als wichtigste Stichpunkte können der Ausschluss einer Änderungskündigung, der Vermieter durfte nur noch aus berechtigtem Interesse kündigen, und die Begrenzung des Mietzinses auf die ortsübliche Vergleichsmiete genannt werden. Dieses Gesetz sollte seine Wirkung allerdings erst einmal nur zeitlich befristet entfalten dürfen.

Das II. Wohnraumkündigungsschutzgesetz schrieb 1974 den Kündigungsschutz als Dauerrecht fest. Die Vergleichsmiete wurde ebenfalls, allerdings im Miethöhegesetz, festgeschrieben.

Die Rentenreform 1972

Mit der Rentenreform von 1972 wurde die gesetzliche Rentenversicherung für Selbstständige und Hausfrauen geöffnet. Seitdem können alle, die nicht pflichtversichert sind, freiwillige Beiträge zur Rentenversicherung entrichten. Hausfrauen hatten bis dahin aufgrund ihrer geringen Beitragszeiten nur sehr niedrige Renten zu erwarten. Neue Möglichkeiten der Nachentrichtung von Beiträgen und die freiwillige Versicherung verbesserten ihre Lage – und machten sie etwas unabhängiger vom Einkommen ihrer Ehemänner. Außerdem wurde eine Nachentrichtungsmöglichkeit von Beiträgen rückwirkend bis 1956 geschaffen, wodurch die Rentenanwartschaften, insbesondere von Frauen, deutlich verbessert wurden. Zudem wurde die Altersrente flexibilisiert: Schwerbehinderte und langjährig Versicherte konnten statt im Alter von 65 Jahren bereits mit 62 respektive 63 Jahren in Rente gehen. Für Kleinverdienerinnen und Kleinverdiener, die mindestens 25 Jahre gearbeitet hatten, wurde die Mindestrente auf 75 Prozent des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten angehoben.

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz

Zur deutlichen Verbesserung von Chancengleichheit trug die Verabschiedung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) 1971 bei. Mit der Einführung des BAföGs ging die Öffnung der Hochschulen für alle gesellschaftlichen Schichten einher. Der Geldbeutel der Eltern wurde weniger relevant für die Ausbildungsmöglichkeiten ihrer Kinder. Die erste Ausbildungsförderung für Studentinnen und Studenten gab es aber bereits 1957 – nach dem sogenannten Honnefer Modell. Das Geld wurde in diesem System aufgrund von Richtlinien leistungsbezogen vergeben, ein Rechtsanspruch bestand nicht. Gefördert wurden nur Studierende an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen mit besonders guten Leistungen.

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz beinhaltete als größte Neuerung den Rechtsanspruch auf Ausbildungsförderung, der somit auch einklagbar ist. Voraussetzung für eine Förderung nach dem BAföG sind nicht in erster Linie die



Studienleistungen, sondern das Einkommen der Eltern (Elternabhängigkeit) und der Ehegatten/Lebenspartner.

Kostenfreies Studium

Parallel zur Einführung des BAföG begannen ab 1970 zuerst einzelne, dann alle Länder, die sogenannten Hörrgebühren (Studiengebühren) abzuschaffen. In den Jahren 2005/2006 versuchten einige Länder, wieder Studiengebühren einzuführen, konnten sich damit aber auf Dauer nicht durchsetzen. Es blieben lediglich Gebühren für Langzeitstudierende und für ein Zweitstudium – etwas anderes sind die Semesterbeiträge, über die die Studierenden an den allgemeinen Verwaltungskosten, den Kosten des Studentenwerks, dem mit dem Studentenausweis verbundenen ÖPNV-Ticket und je nach Fall der studentischen Krankenversicherung beteiligt werden.

HELMUT SCHMIDT

Die Regierungszeit von Bundeskanzler Helmut Schmidt (1974–1982) war eher von Krisenmanagement (Ölkrise 1973–1975, Stagflation, Weltwirtschaftskrise) als von sozial- oder gesellschaftspolitischen Innovationen gekennzeichnet.

Reform des Familienrechts

Hervorzuheben ist aber das Erste Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts, hier konkret die Neufassung des § 1356 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) von 1976, in der die Gleichberechtigung von Mann und Frau in der Ehe festgeschrieben wurde. Die frühere Fassung, die noch den Geist des Entstehungsjahres 1900 atmete, gestand der Ehefrau das Recht, einen eigenen Beruf zu haben, nur insoweit zu, wie »dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar ist« (§ 1356 BGB, alte Fassung). Konkret hieß das, der Ehemann konnte die Stelle seiner Frau kündigen, wenn er meinte, sie käme ihren ehelichen und familiären Verpflichtungen nicht nach. Die Novellierung von 1976 gab beiden Ehepartnern



das Recht zur Berufstätigkeit. Anstelle des Bestimmungsrechts des Mannes trat die Verpflichtung zu partnerschaftlichen Lösungen.

In diesen Zusammenhang der Gesellschaftspolitik gehören auch die Reform des Scheidungsrechts – Zerrüttung statt Verschulden als Scheidungsgrund – und die Einführung des nachehelichen Versorgungsausgleichs sowie die Reform des Namensrechts von 1977.

HELMUT KOHL

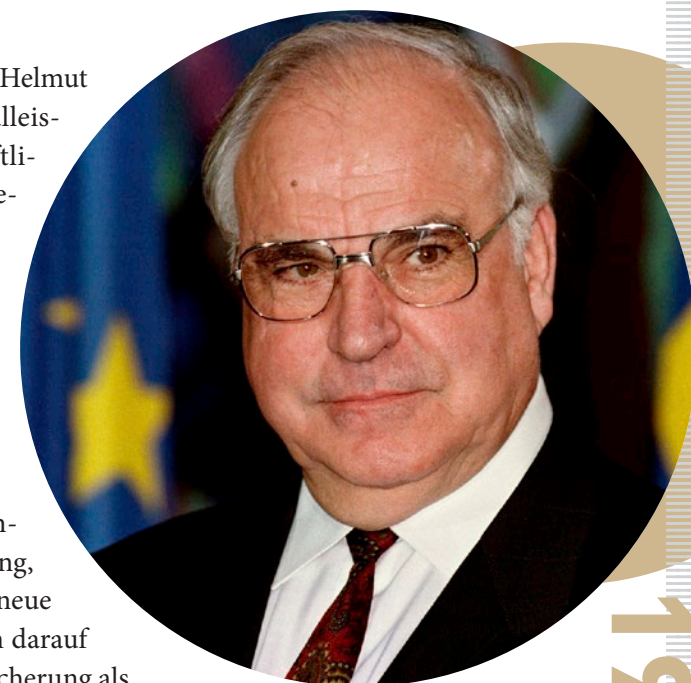
Bereits in der Regierungszeit von Helmut Schmidt wurden staatliche Sozialleistungen wegen der weltwirtschaftlichen Verwerfungen und gesunkenen Steuer- und Beitragseinnahme gekürzt. Die Kürzung wurden während der Regierungszeit von Helmut Kohl (1982–1998) zunächst fortgesetzt.

Die Pflegeversicherung

Der demografische Wandel, konkret die steigende Lebenserwartung, stellte Staat und Gesellschaft vor neue Herausforderungen. Als Reaktion darauf wurde 1995 die soziale Pflegeversicherung als eigenständiger Zweig der Sozialversicherung eingeführt und im Elften Sozialgesetzbuch geregelt. Versicherungspflichtig ist jede Person, die gesetzlich oder privat krankenversichert ist, das heißt faktisch jeder. Jede Krankenkasse, ob gesetzlich oder privat, ist verpflichtet, eine Pflegeversicherung anzubieten. Die Pflegeversicherung ist damit die fünfte Säule neben Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung.

Die Mütterrente 1986

1986 wurde die Rentenversicherung um die »Mütterrente« ergänzt. Ursprünglich wurde einem Elternteil ein Jahr Kindererziehungszeit in der Rentenversicherung zuerkannt. Später wurde der Anspruch ausgebaut.



Das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz

Das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz, das Anfang 1997 in Kraft trat, erschütterte die Reha-Landschaft in ganz Deutschland. Bundesweit wollte der Gesetzgeber rund 2,7 Milliarden DM an der Reha einsparen, um der angespannten Finanzlage der Rentenversicherung entgegenzuwirken. Diese litt unter der gesamtwirtschaftlichen Flaute: Im Jahr 1997 meldete die damalige Bundesanstalt für Arbeit 3,6 Millionen Arbeitslose. Der Rentenkasse gingen dadurch Beiträge verloren. Der Reha den Geldhahn zuzudrehen, bedeutete auch weniger Reha-Anträge, weniger Bewilligungen und schließlich weniger durchgeführte Reha-Leistungen. Auch mussten Versicherte kräftig zuzahlen: täglich 25 statt vorher 12 DM.

Nachkriegs- und Nachwendezeit – Parallelen?

Es fällt auf, dass anders als in der Nachkriegszeit und in der Konsolidierungsphase der jungen Bundesrepublik, in der die Sozialpolitik einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Integration und damit zur Akzeptanz und Stabilisierung des neuen politischen Systems beitrug, die deutsche Einheit hingegen nicht in derselben oder ähnlichen Weise flankiert wurde. Zwar wurden bereits mit dem Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zum 1. Juli 1990 wesentliche Teile des bundesdeutschen Sozialsystems auf die noch bestehende DDR übertragen, jedoch wurden keine sozialpolitischen Maßnahmen entwickelt, die spezifisch auf die ostdeutsche Problemlage reagierten. Im Gegenteil, mit der reduzierten Beteiligung ostdeutscher Rentnerinnen und Rentner am Rentensystem wurde ein Grund für dauernde Enttäuschung und Ressentiments geschaffen.

Vergleicht man die sozialpolitischen Maßnahmen der Nachkriegszeit mit denen nach der Wende, so war die Problemlage 1990 – auch wegen der unterschiedlichen Erwartungen – deutlich schwieriger. Trotz der Schwierigkeiten wurde kaum auf sie reagiert, im Gegenteil, es wurde eine rigorose neo-liberale Privatisierungspolitik, meist zugunsten westlicher Investoren, betrieben, die die sozialen Aspekte vernachlässigte. Die nur begrenzt geglückte soziale Integration Ostdeutschlands erklärt die zu beobachtenden Defizite der politischen Integration.

GERHARD SCHRÖDER

Die Sozialpolitik der Regierungszeit von Bundeskanzler Gerhard Schröder (1998–2005) wird gemeinhin mit Hartz IV assoziiert. Das ist sicherlich nicht ganz falsch, bedarf aber eines differenzierteren Blicks. Die Bundesrepublik galt zu Ende der Regierungszeit Helmut Kohl als der »kranke Mann« Europas mit hoher und verfestigter (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, wirtschaftlichem Stillstand und kaum noch zu tra-

genden Sozialausgaben. Die Instrumente der Arbeitsvermittlung erwiesen sich in dieser Zeit als nicht effektiv – für Arbeitslose war es oftmals attraktiver, den Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe fortzuführen, als neue Arbeit anzunehmen. Hinzu kam, dass die Vermittlungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit gravierende Fehler enthielt.

Überlegungen zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, ein Kernpunkt der Reformen der Regierung Schröder, im Rahmen der Grundsicherung existierten schon länger. In der Endphase der Regierungszeit von Helmut Kohl wurden sie erstmals konkreter.

Dabei war der parteipolitische Disput eher nachrangig. Die gegensätzlichen Positionen verliefen eher innerhalb der Parteien. In der CDU/CSU gab es dabei Gegenwehr gegen die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe insbesondere durch die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft und die ostdeutschen Landesregierungen. In der SPD gab es umgekehrt Befürworterinnen und Befürworter für Kürzungen im Sozialbereich und für eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe im »wirtschaftsorientierten« Flügel.

Nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 forcierte die neue rot-grüne Regierung insbesondere auf Anregung der Grünen, die sich schon Mitte der 1990er Jahre für eine Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe stark gemacht und mit einem Modell der sozialen Grundsicherung auch bereits ein Konzept vorzuweisen hatten, den Prozess. In der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 wurde formuliert: »Um die Vermittlung in Arbeit zu erleichtern und überflüssige Bürokratie abzubauen, soll die Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern nachhaltig verbessert werden. Die neue Bundesregierung will ein Konzept für eine bedarfsorientierte soziale Grundsicherung entwickeln, die schrittweise eingeführt werden soll.«

Die Agenda 2010

Am 14. März 2003 verkündete Bundeskanzler Schröder die Agenda 2010, deren Ziele unter anderem die Verbesserung der »Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und für mehr Beschäftigung« sowie den »Umbau des Sozialstaates und seine Erneuerung« waren. Zur konkreten Entwicklung der einzelnen Reformschritte



wurde die Hartz-Kommission (benannt nach deren Vorsitzenden Peter Hartz, damals Personalvorstand der Volkswagen AG) einberufen. Ihre Vorschläge liefen im Wesentlichen darauf hinaus, die Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, vor allem die Arbeitsvermittlung, zu modernisieren und effektiver zu gestalten. Dazu sollten verschiedene Dienstleistungen, die von verschiedenen Behörden (Arbeitsamt, Jugendamt, Wohnungsamt usw.) erledigt wurden, zusammengefasst und von einer Stelle, den Jobcentern, aus bearbeitet werden. Um Bürokratie zu reduzieren und Transparenz zu erhöhen, sollten Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengelegt werden. Für Arbeitssuchende wurden die Zumutbarkeitskriterien hinsichtlich Arbeitsangebot und Mobilität verschärft. Zum Abbau von Schwarzarbeit wurden als legale Alternative sogenannte Ich-AGs mit vollem Versicherungsschutz geschaffen. In vier Gesetzen (Hartz I–IV) für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde diese Reformagenda in den Jahren 2002/2003 gesetzgeberisch umgesetzt.

Der Grundgedanke der Agenda 2010 bestand darin, im Sinn von »Fordern und Fördern« Geld für den Lebensunterhalt und die Miete (Arbeitslosengeld II) nur dann zu vergeben, wenn Arbeitslose Gegenleistungen erbringen und sich ernsthaft um eine Ausbildung oder Arbeit bemühen. Die Möglichkeit, mit Arbeitslosenhilfe und Schwarzarbeit zu leben, sollte unattraktiver werden. Der Sozialstaat sollte die Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen aktivieren (»aktivierender Sozialstaat«), eigenständig für ihren Unterhalt sorgen zu können. Vernachlässigten sie dies, konnten die Jobcenter die Bezüge kürzen. Empfängerinnen und Empfänger von sozialen Transferleistungen sollten motiviert werden, neue Jobs, eventuell auch zu schlechteren Konditionen, anzunehmen und so wieder eigenverantwortlich zu handeln.

Die Agenda 2010 nahm nicht nur den Arbeitsmarkt in den Blick, sondern auch Wirtschaft, Bildung und Ausbildung. So wurde es einem Handwerker nun auch ohne Meisterbrief möglich, einen eigenen Betrieb zu gründen. Der Kündigungsschutz wurde gelockert und die Lohnnebenkosten wurden gesenkt, indem die Mitarbeitenden nun mehr Sozialabgaben bezahlten. Die Bundesregierung erhöhte ferner ihre Bildungsausgaben, reformierte das BAföG und förderte die Ganztagschulen. All das war dazu bestimmt, die Konjunktur in Schwung zu bringen und dem »kranken Mann« Deutschland wieder aufzuhelfen.

Die Riester-Rente

Das im Jahr 2001 beschlossene Altersvermögensgesetz stellte das System der Altersvorsorge in Deutschland auf eine neue Grundlage. Seit 2002 wird die gesetzliche Rente durch eine kapitalgedeckte betriebliche oder private Altersvorsorge ergänzt. Der Staat fördert diese private Altersvorsorge. Sie bildet neben der gesetzlichen und der betrieblichen die sogenannte dritte Säule im Drei-Säulen-Modell der Altersversorgung in Deutschland. Die neue Form der staatlichen Förderung firmiert unter

dem Begriff »Riester-Rente«, weil sie auf Vorschlag des damaligen Bundesarbeitsministers Walter Riester (1998–2002) eingeführt wurde. Das Ziel, den Lebensstandard zu sichern, soll seitdem im Zusammenwirken der drei Säulen realisiert werden.

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Abgesehen von der Modernisierung staatlicher Instrumente der Arbeitsvermittlung standen unter sozialstaatlichen Aspekten die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Grundsicherung für Arbeitssuchende im Zentrum der Reformen.

Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung haben potenziell alle Personen, die die Altersgrenze erreicht haben oder wegen Erwerbsminderung auf Dauer aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind und ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten können. Sie erhalten eine Unterstützung, mit der das soziokulturelle Existenzminimum abgedeckt werden soll. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist eine Leistung der Sozialhilfe und erfüllt die gleiche Funktion wie die Hilfe zum Lebensunterhalt, jedoch für einen speziellen Personenkreis.

Der Zweck der Grundsicherung »besteht darin, für alte und für dauerhaft erwerbsgeminderte Menschen eine eigenständige soziale Leistung vorzusehen, die den grundlegenden Bedarf für den Lebensunterhalt sicherstellt«. Zudem gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Jahreseinkommen der unterhaltspflichtigen Angehörigen einen Betrag von 100.000 Euro nicht überschreitet. Ein Unterhaltsrückgriff des Sozialhilfeträgers auf das Vermögen von Familienangehörigen des Leistungsempfängers oder der Leistungsempfängerin erfolgt grundsätzlich nicht. Ein Kostenersatz durch die Erbinnen und Erben der Leistungsempfänger ist ausgeschlossen.

Alle Bürgerinnen und Bürger haben im Grundsatz Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung (früher: Fürsorge, dann: Sozialhilfe). Das gilt auch für ältere Menschen und Erwerbsgeminderte. Die Grundsicherung hat einen fürsorgerechtlichen Charakter: Sie hat die Aufgabe eines »letzten sozialen Netzes«, ist also »Ausfallbürge« für diejenigen Notlagen, die weder durch eigene oder familiäre (Selbst)Hilfe noch durch vorgelagerte Sozialleistungen abgedeckt werden. Leistungsvoraussetzung ist also immer ein Zustand der »Hilfebedürftigkeit«.

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende ist etwas anders konstruiert. Zwar geht es auch hier um die Aufhebung der Zweigleisigkeit von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, aber im Zentrum steht im Sinne des aktivierenden Sozialstaats die Integration der Arbeitssuchenden in den Arbeitsmarkt. Ziel ist, dass der/die Arbeitssuchende nicht in der Arbeitslosigkeit verharrt, sondern er/sie wieder befähigt wird, selbst den Lebensunterhalt zu erarbeiten.

Kernpunkt der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist das Arbeitslosengeld II (kurz ALG II, umgangssprachlich meist Hartz IV genannt) als Grundsicherungsleistung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch. Es soll Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht. Allerdings kann es durch zulässige Sanktionen um maximal 30 Prozent gekürzt werden.

Das ALG II wurde zum 1. Januar 2005 durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) eingeführt und hat – wie im zugrunde liegenden Hartz-Konzept von 2002 vorgesehen – die frühere Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer Grundsicherung für Arbeitssuchende auf dem Leistungsniveau des soziokulturellen Existenzminimums zusammengeführt.

Vor Einführung des ALG II gab es zwei parallel existierende Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts: die vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe für Menschen, die nach einem vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld weiterhin arbeitslos waren, und die von den Kommunen finanzierte Sozialhilfe für alle sonstigen Personen, insbesondere solche, die noch nie erwerbstätig waren. Dieses Nebeneinander zweier Sozialleistungen verursachte in der Praxis zahlreiche Probleme:

- ▶ Die Integrationsleistungen für Arbeitslose waren häufig unzureichend, und es gab keinerlei Abstimmung zwischen den verschiedenen Trägern, insbesondere weil ein Datenaustausch aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich war.
- ▶ Da die Arbeitslosenhilfe im Sinne einer »konservativen« Sozialpolitik vom vorher erzielten Einkommen abhängig war, konnte die Höhe stark unterschiedlich sein; teilweise auch so niedrig, dass ergänzende Sozialhilfe notwendig wurde. Insgesamt unterschieden sich die Kriterien hinsichtlich Einkommens- und Vermögensanrechnung sowie der Zumutbarkeit von Arbeit erheblich zwischen den beiden Sozialleistungen.
- ▶ Während Beziehende von Arbeitslosenhilfe in der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung pflichtversichert waren, waren Beziehende von Sozialhilfe grundsätzlich nicht rentenversichert und nur dann kranken- und pflegeversichert, wenn sie bereits durch eine vorherige Erwerbstätigkeit pflichtversichert waren. Ansonsten waren Beziehende von Sozialhilfe nicht krankenversichert und konnten lediglich über die Hilfen zur Gesundheit Leistungen zur Gesundheitsfürsorge erhalten.
- ▶ Ein großes Problem war auch der »Verschiebebahnhof« zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, weil ein Träger jeweils den anderen für zuständig hielt.
- ▶ Beide Leistungen verursachten hohe Kosten, die nicht durch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung abgedeckt waren und aus Steuergeldern finanziert

werden mussten. Die Sozialhilfe belastete dabei vor allem Kommunen in strukturschwachen Regionen mit vielen Arbeitslosen.

- ▶ Für beide Sozialleistungen waren unterschiedliche Gerichtsbarkeiten zuständig: Die Arbeitslosenhilfe fiel unter die Sozialgerichtsbarkeit, für die Sozialhilfe hingegen war die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig.

Mit dem ALG II sollte eine Sozialleistung für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen geschaffen werden, die allein vom Bund über die Bundesagentur für Arbeit getragen wird. Das ALG II soll erwerbsfähige Menschen in die Lage versetzen, ihre materiellen Grundbedürfnisse zu befriedigen, soweit sie diese nicht aus eigenen Mitteln oder durch die Hilfe anderer decken können. Damit sollte den Leistungsberechtigten ein menschenwürdiges Leben ermöglicht und somit dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes Rechnung getragen werden.

Grundsätzlich galt auch hier das Prinzip »Fördern und Fordern«: Die Sicherung der Existenz wird nicht bedingungslos erbracht, sondern die Leistungsbeziehenden sind verpflichtet, alles zu tun, um ihre Hilfsbedürftigkeit zu beenden und an der Eingliederung in den Arbeitsmarkt mitzuwirken. Im Gesetz fand sich daher auch die Pflicht, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen. Ein Verstoß dagegen konnte bis 2011 sanktioniert werden. Im Gegenzug erbrachte der Grundsicherungsträger Leistungen, um Leistungsbeziehende in Arbeit zu vermitteln. Er musste diese Leistungen erbringen, sofern die Leistungsbeziehenden entweder jünger als 25 Jahre oder älter als 58 Jahre waren. Leistungsbeziehende ohne ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache waren in einen Integrationskurs zu vermitteln.

Leiharbeit

Im Rahmen der Agenda 2010 wurden auch die Bestimmungen über Leiharbeit reformiert. Die Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit) war kein neues Phänomen, im Gegenteil, in Deutschland reichte die Arbeitnehmerüberlassung bis in das Jahr 1960 zurück – damals unter dem Begriff »Zeitarbeit«. Allerdings war die Leiharbeit streng reguliert. Die maximale Dauer der Überlassung lag 1972 bei drei Monaten, wurde aber schrittweise auf 24 Monate verlängert. Im Baugewerbe wurde sie 1982 verboten.

Am 1. Januar 2003 wurden zum Zwecke der »Flexibilisierung des Arbeitsmarktes« mehrere gesetzliche Rahmenbedingungen für die Zeitarbeit aus dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) ersatzlos aufgehoben. In einem Ausgleich für die Abschaffung der Beschränkung der Höchstüberlassungsdauer, des Befristungsverbots, des Wiedereinstellungsverbots und des Synchronisationsverbots wurde ein neuer Gleichbehandlungsgrundsatz eingeführt. Mit diesem sollten Zeitarbeitnehmende den Stammarbeitnehmenden hinsichtlich des Lohns, Urlaubs und der Arbeitszeit (Equal Pay und Equal Treatment) formal gleichgestellt werden. Man verzichtete dabei allerdings auf eine gesetzliche Festschreibung und ergänzte den Gesetzes-

text mit der die Bestimmungen öffnenden Formulierung »Ein Tarifvertrag kann abweichende Regelungen zulassen«.

In der Folge dieser Klausel wurden dann erste abweichende bundesweite Flächentarifverträge mit den Zeitarbeitsunternehmen abgeschlossen. Das Lohnniveau lag um 40 Prozent unter dem, was der Bundesverband Zeitarbeit mit dem DGB bereits ausgehandelt hatte. Daraufhin unterzeichneten die Leiharbeitgeber die Vereinbarung nicht, sondern handelten in der Folge mit den DGB-Gewerkschaften Tariflöhne aus, die in der untersten Lohngruppe um ein Drittel niedriger lagen als der tarifliche Mindestlohn im Bauhauptgewerbe. Damit wurden Niedriglöhne in der Zeitarbeitsbranche etabliert, und die Unternehmen begannen, die Arbeitnehmerüberlassung nicht mehr nur zum Abfedern von Auftragsspitzen zu nutzen, sondern um Stammpersonal zu entlassen und Leiharbeiterinnen und -arbeiter dauerhaft zu beschäftigen. Auch die Anreize, betriebsbedingt entlassenes Personal bei erneutem Mitarbeiterbedarf nicht direkt, sondern nur als Leiharbeiterinnen und -arbeiter wieder einzustellen (»Drehtüreffekt«), nahmen zu. Nachdem die Anzahl der Zeitarbeiterinnen und -arbeiter seit 2000 nahezu unverändert gewesen war, verdreifachte sie sich zwischen 2003 und 2011 nahezu.

Kritik

Die Politik der Agenda 2010 war und ist umstritten. Es wurden Verkrustungen wie das sich Einrichten im Arbeitslosengeld und der Sozialhilfe aufgebrochen, die Arbeit der Jobcenter ist wesentlich effektiver als frühere Modelle. Zudem konnte die Arbeitslosigkeit deutlich abgebaut werden. Ob das an der Agenda-Politik lag, sei hier dahingestellt.

Zu den vehementen Widerständen führte aber wohl eher ein sozialpolitischer Paradigmenwechsel, konkret der Umstand, dass – anders als die bisherige Sozialpolitik – die gewährten Leistungen nicht am bisherigen sozialen Status anknüpften und die Maßnahmen nicht dessen Erhalt (oder seiner Verbesserung) dienten. Im Gegenteil, einzelne Elemente von »Hartz IV« waren mit dem Risiko verbunden, geringer qualifizierte Arbeit mit weniger Lohn annehmen zu müssen und dadurch einen sozialen Abstieg zu erleiden, oder die private Altersvorsorge, die in der Regel staatlich gefördert wurde, aufzulösen. Insofern fürchteten viele von Arbeitslosigkeit betroffene Menschen einen sozialen Statusverlust.

Hartz IV knüpft an die ökonomischen Interessen der Empfängerinnen und Empfänger an. Zweifellos sind wirtschaftliche Anreize die stärksten, jedoch sind sie nicht die alleinigen. Andere Faktoren wie Gesundheit, familiäre Belastungen, (regionaler) Mangel an Arbeitsangeboten oder kulturelle Faktoren wie fehlende Vorbilder oder traditionelles passives Verhalten lassen einige Betroffene ihre Möglichkeiten nicht erkennen, sondern nur die Risiken sehen.

ANGELA MERKEL

Die Regierungszeit von Bundeskanzlerin Angela Merkel (2005–2021) war eher von Krisenmanagement als von der Verwirklichung zukunftsorientierter Reformen gekennzeichnet.

Die Rente mit 67

Im Jahr 2007 wurde die schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre beschlossen. Hintergrund war der demografische Wandel, der die bestehenden Regeln an ihre Belastungsgrenzen brachte. Die rückläufige Anzahl an Geburten, längere Ausbildungszeiten und eine gestiegene Lebenserwartung führten dazu, dass sich die Relation von Beitragszahlenden und Beziehenden von Renten zulasten der Beitragszahlenden deutlich verschlechterte: Immer weniger Beitragszahlende hätten in dem umlagefinanzierten System immer mehr Rentnerinnen und Rentner unterhalten müssen. Ohne strukturelle Veränderungen hätten die Beiträge der aktiv Arbeitenden nicht mehr vertretbare Höhen erreicht. Als Ausweg wählte man die Verlängerung der Lebensarbeitszeit: Zwei Jahre mehr in das System einzahlen und zwei Jahre weniger Rente beziehen, sollte die Probleme lösen helfen.

Mütterrente 2014 und abschlagsfreie Rente mit 63

Im Bundestagswahlkampf 2013 spielten zwei rentenpolitische Initiative eine Rolle, die das spätere Regierungshandeln bestimmten: CDU/CSU propagierten die »Mütterrente«. Es ging um die rentenrechtliche Anerkennung eines weiteren Jahres Erziehungszeit von Müttern oder Vätern für Kinder, die vor 1992 geboren worden waren. Die SPD verlangte einen abschlagsfreien Renteneintritt ab 63 für besonders langfristig Versicherte. Konkret, wer 45 Versicherungsjahre vorweisen konnte, sollte sich abschlagsfrei im Alter von 63 Jahren – zwei Jahre vor dem offiziellen Renteneintrittsalter – verrenten lassen können. Die abschlagsfreie Rente unterlag aber ebenso wie die »normale« Rente dem schrittweisen Anstieg des Eintrittsalters. Beide Vorhaben wurden in einem politischen Paket verbunden, am 1. Juli 2014 traten sowohl die neue Mütterrente sowie die abschlagsfreie Rente ab 63 in Kraft. Ob es sich bei diesen beiden politisch zusammenhängenden Maßnahmen um sinnvolle



Reformen oder bloße Klientelpolitik der beiden die Regierung tragenden Parteien handelte, soll hier offen bleiben.

Der Mindestlohn

Im August 2014 wurde das Mindestlohngesetz im Bundestag verabschiedet. Im Wahlkampf 2013 zählte die Frage einer Einführung eines Mindestlohns zu den heftig umstrittenen Themen. Im Koalitionsvertrag wurde dann die Einführung eines Mindestlohns postuliert und mit der sinkenden Tarifbindung begründet. Auch wenn der DGB schon längere Zeit einen Mindestlohn forderte, standen die Gewerkschaften einem gesetzlichen Mindestlohn traditionell skeptisch gegenüber, weil durch ihn die Tarifautonomie tangiert würde. In diesem Punkt war man sich mit den Arbeitgebern einig. Aber die nachlassende Tarifbindung, vor allem in Ostdeutschland, unterminierte die Tariffähigkeit der Arbeitnehmerseite. Mangels gewerkschaftlicher Organisation konnten keine Tarifverträge, die akzeptable Löhne garantierten, mehr durchgesetzt werden. Weil die Tarifautonomie streckenweise nicht mehr hinreichend funktionsfähig war, wurde sie mit Wirkung vom 1. Januar 2015 um den gesetzlichen Mindestlohn ergänzt.

Die Grundrente

Nach dem Beschluss des Bundestags vom 2. Juli 2020 und der Zustimmung des Bundesrats am 3. Juli 2020 ist das Gesetz zum Grundrentenzuschlag am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Die Grundrente ist ein individueller Zuschlag zur Rente. Anspruch auf den Grundrentenzuschlag können Rentnerinnen und Rentner geltend machen, die lange gearbeitet und dabei unterdurchschnittlich verdient haben.

Kernstück des Grundrentengesetzes war die Einführung einer Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte, die jedoch an bestimmte Bedingungen geknüpft ist: Es mussten mindestens 33 Jahre Grundrentenzeiten vorliegen. Konkret waren dies vor allem Zeiten, in denen Pflichtbeiträge aufgrund einer Beschäftigung an die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt wurden, aber auch Zeiten, für die Kindererziehungs- oder Pflegetätigkeiten anerkannt wurden. War diese Bedingung erfüllt, sollte die Rente um einen Zuschlag erhöht werden, wenn die Entgeltpunkte des Erwerbslebens unterdurchschnittlich, aber nicht ganz gering waren. Dabei soll der Grundrentenzuschlag in einer Staffelung von 33 bis 35 Jahren ansteigend berechnet werden, damit auch Versicherte mit weniger als 35 Jahren Grundrentenzeiten einen Zuschlag erhalten können.

Die Grundrente richtete sich nach der Höhe der erworbenen Entgeltpunkte. Dadurch wurde sichergestellt, dass sich eine langjährige Beitragszahlung auch bei unterdurchschnittlichem Einkommen lohnt. Dieselbe Anerkennung sollten Zeiten der Kindererziehung und Pflege erfahren, begründete die Regierung ihre Initiative.

Fotos: picture alliance / dpa

Sie zeigte sich überzeugt, dass insgesamt rund 1,3 Millionen Menschen von der Grundrente profitieren würden, davon rund 70 Prozent Frauen. »Allerdings sollen diejenigen Personen keine Grundrente erhalten, deren Arbeitsentgelte häufig lediglich die Bedeutung eines ergänzenden Einkommens hatten, wie dies insbesondere bei ›Minijobbern‹ der Fall ist. Um die Zielgenauigkeit der Grundrente zu erhöhen, sollte daher ein Anspruch auf die Grundrente nur dann bestehen, wenn ein Entgelt von mindestens 30 Prozent des Durchschnittsentgelts versichert worden ist«, hieß es im Gesetzentwurf.



Ein Gespräch mit
Gregor Gysi
über den Sozialstaat der DDR

Jeder Vorteil kam mit einem Nachteil

Lieber Gregor Gysi, wenn wir zurückblicken auf den Sozialstaat der DDR, dann lässt sich behaupten, dass es sich dabei um einen eigenständigen Entwurf gehandelt hat mit durchaus guten Absichten. Wir möchten einige dieser Absichten, Voraussetzungen und Entwicklungen des Sozialstaats der DDR heute noch einmal mit Ihnen diskutieren und kritisch hinterfragen. Denken wir beispielsweise an die Kinderbetreuung, die in der DDR intensiv gefördert wurde und nahezu flächendeckend umgesetzt war. Ging es da vor allem um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, darum, die Frauen in ihrer Selbstständigkeit zu stärken? Oder hatte das eher den praktischen Grund, dass auch die Frauen im Produktionsprozess dringend gebraucht wurden?

Gregor Gysi: Die Kommunistinnen und Kommunisten, wie übrigens auch die Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten, standen immer schon für die Gleichstellung der Geschlechter. Nicht mit der Konsequenz, die wir jetzt erleben, aber im Unterschied zu den bürgerlichen Parteien spielte das eine wichtige Rolle. Nach 1945 war die gesamte deutsche Gesellschaft auf Frauen angewiesen, die Männer saßen in Kriegsgefangenschaft oder waren gefallen – wer sollte den Wiederaufbau machen? Das ist dann im Westen relativ schnell vergessen worden, als wieder genügend Männer da waren, weil dort ein anderes Familienbild herrschte: Der Mann ist der Versorger der Familie und die Frau kümmert sich um die Kinder, den Haushalt. Dafür kamen die Männer im Westen aber aus der Pflicht, die Familie zu versorgen, selbst bei einer Scheidung nicht heraus. Das machte den Mann juristisch zum Chef. In der DDR war das von Anfang an gleichberechtigter gestaltet. Das hatte wiederum Konsequenzen: Der Mann

war nicht mehr vorgesehen als derjenige, der die Familie ein Leben lang, auch wenn es zu einer Scheidung kam, zu versorgen hatte. Das war nur in Ausnahmefällen so.

Das heißt, es gab auch mehr Scheidungen in der DDR? Und das ging mehr von den Frauen aus?

Richtig, aber ich will vor allem auf die drei entscheidenden Gründe dafür zu sprechen kommen, dass Frauen gearbeitet haben:

Erstens brauchte die DDR die Arbeitskräfte; zweitens wollten sie auch, dass die Frauen tatsächlich unabhängiger werden und nicht auf den Ehemann angewiesen sind, um überhaupt sich versorgen zu können; und drittens wollten sie natürlich auch das Familienbild verändern.

Aber jede Sache, die einen Vorteil hat, hat auch einen Nachteil. Als ich ein Kind und Jugendlicher war, gingen die Kinder bei Scheidungen so gut wie immer zur Mutter. Zunächst bedeutete die Gleichstellung für die Frauen in der DDR also eine Doppelbelastung, denn die Männer änderten sich ja nicht so schnell, sondern gingen davon aus, dass die Frauen trotzdem den Haushalt zu versorgen hatten, sich um die Kinder kümmerten und die Arbeit sollten sie auch machen – was die Männer nicht vertragen haben, war, wenn die Frau mehr verdiente als sie. Dann setzte aus meiner Sicht eine Veränderung ein: Die jüngeren Väter fingen an, sich ernsthaft mit um die Kinder zu kümmern. Sie teilten sich das im Studium mit ihren Partnerinnen. Und plötzlich gab es häufiger einen Streit, den es vorher nicht gab: Wer kriegt das Erziehungsrecht im Fall einer Scheidung für die Kinder? Damit war die Justiz konfrontiert, und sie tendierte noch klar zu den Müttern. Worauf ich hinauswill: Die DDR hat etwas erreicht, was man als positiv bezeichnen kann, beide Eltern kümmerten sich, aber im Falle der Trennung führte das zu einer echten Erschwernis. Ich habe Männer erlebt, das war furchtbar, wie die um ihre Kinder kämpften.



Gregor Gysi
1948 in Berlin geboren

2005–2015 Vorsitzender der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag
seit 2005 Mitglied des Bundestages
1990–2000 Vorsitzender der PDS-Gruppe bzw. -Fraktion im Deutschen Bundestag
1990–2002 Mitglied des Bundestages
1990 Fraktionsvorsitzender der PDS-Gruppe in der Volkskammer der DDR
1989–1993 Vorsitzender der PDS
seit 1971 tätig als Rechtsanwalt
1966–1970 Studium der Rechtswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin



Welche anderen sozialpolitischen Leistungen der DDR waren für den Zusammenhalt und auch die Entwicklung der Gesellschaft relevant?

Ein weiterer wirklicher Vorteil für die Menschen in der DDR waren das Arbeitsrecht und das Mietrecht – nicht die Miethöhe, dazu sage ich auch gleich etwas Kritisches. Fristlos entlassen oder gekündigt zu werden war eine Rarität. Außerdem war in die Verfassung der DDR eingeschrieben, dass jeder einen Anspruch hat auf eine Arbeit entsprechend seiner Qualifikation. Auch das hatte einen großen Vorteil und einen großen Nachteil. Der große Vorteil war: Wenn du als Archäologe ausgebildet warst, bekamst du auch eine Arbeit als Archäologe. Aber deshalb bildeten sie in der DDR auch nur alle zwei Jahre zwei Archäologen aus. Für mehr hatten sie keine Arbeit. Das heißt, dieser Rechtsanspruch, der erst mal gut klingt, führte dazu, dass du nicht das studieren konntest, was du studieren wolltest, weil sie gar nicht gewusst hätten, wie sie zehn Archäologen unterbringen sollen. Wenn ich die Wahl hätte, würde ich sagen, ich möchte trotzdem lieber eine freie Studienwahl haben in dem Wissen, dass es schwer wird, eine berufliche Tätigkeit zu finden. In Bezug auf das Mietrecht bestand der Vorteil darin, dass Kündigungen äußerst schwer waren. Es gab natürlich auch Privateigentum, es gab auch mal Eigenbedarf, und natürlich gab es auch die Möglichkeit, dass du zur Räumung verurteilt wurdest, wenn du deine Miete nicht bezahlt hast.

Aber jetzt kommt der große Unterschied: Die Zwangsräumung durfte nur erfolgen, wenn ein anderer Wohnraum zur Verfügung gestellt wurde. Die Menschen durften nicht auf die Straße gesetzt werden – das gab es nicht. Ein sozialistisches Land mit Obdachlosen war nicht vorstellbar.

Und deshalb gab es keine Obdachlosen. Die Miete war natürlich auch sehr gering. Davon konnten allerdings die Wohnungen letztlich nicht instandgehalten werden. Also, ich habe wirklich gelernt, sich immer bei einer Sache, die erst mal gut klingt, genau zu überlegen, welche negativen Momente damit verbunden sein können und wie man einen Ausgleich hinkriegen kann. Unsozial war die DDR nicht, sie war aber für einiges zu bequem. Und weil sie zu bequem war, wurde nicht viel Energie und Ehrgeiz entwickelt, um bestimmte Sachen zu verändern, die hätten verändert werden müssen.

Der Machtwechsel Anfang der 1970er Jahre von Walter Ulbricht zu Erich Honecker brachte gerade auch im Bereich der Sozialpolitik folgenreiche Veränderungen mit sich. Honecker verkündete die Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik, legte ein umfassendes Wohnungsbauprogramm auf, das durchaus in einem Zusammenhang mit dem beginnenden Verlust der Wettbewerbsfähigkeit gerade im industriellen Sektor der DDR stand. Wenn man so will, wurde für die Sozialpolitik ein Verlust der Produktionsbasis

in Kauf genommen. Was hat die Sozialpolitik unter Ulbricht ausgemacht und worin bestanden die entscheidenden Änderungen Honeckers?

Ulbricht hatte begriffen, dass neben der Politik die Wirtschaft das Entscheidende ist. Deshalb hat er ein neues ökonomisches System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft entwickelt, was für damalige Verhältnisse beachtlich war. Er wollte sogar den Konkurs zulassen. Seine Argumentation war: Wir brauchen nicht nur eine Fabrik für Kühlschränke, sondern mindestens drei, und wenn dann eine versagt, kann die auch mal pleitegehen. Außerdem entwickelte er, wie es so schön hieß, die marxistisch-leninistischen Organisationswissenschaften. Das hatte zwar mit Marx und Lenin wenig zu tun, aber das machte nichts. Da ging es um Kybernetik, um Systemtheorie. Für Ulbricht kam jedenfalls zunächst die Wirtschaftsfrage – die Sicherheitsfrage stand natürlich immer über allem – und dahinter erst die soziale Frage, weil er sich gesagt hat, wenn die Wirtschaft nicht ausreichend funktioniert, kriege ich auch das Soziale nicht in den Griff. Ulbricht hat aber auch wirklich unglaublich schlechte Entscheidungen getroffen. Zum Beispiel hat er 1960 den Druck auf die Bauern, sich in die LPGs einzugliedern, so sehr erhöht, dass eine Million von ihnen in den Westen abgehauen sind. Also, wenn er schon geahnt hat, dass die Mauer kommt, ich meine nur ganz rational, hätte er ja warten können bis dahin – aber er hat das ein Jahr vorher gestartet mit fatalen Ergebnissen. Honecker war sich dessen bewusst, er wollte viel mehr Zufriedenheit in der Bevölkerung. Der eigentliche Bruch war, dass er die ganze marxistisch-leninistische Organisationswissenschaft, das neue ökonomische System der Leitung und Planung der Volkswirtschaft, abschaffte ...

Auf Druck der Sowjetunion?

Richtig, und ich kann auch gleich erzählen, wie es dazu gekommen ist. Honecker hat dann jedenfalls das Westgeld eingesetzt, die Reserve, um Jeans für die ganze DDR zu kaufen. Das hatten wir auch noch nicht erlebt, dass es so viele Jeans gab. Da waren die Menschen natürlich glücklich.

Über den Druck der Sowjetunion ist mir Folgendes erzählt worden – ich kann es natürlich nicht nachweisen: Breschnew löste Chruschtschow ab – Chruschtschow war ja einverstanden mit dem neuen ökonomischen System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft. Breschnew besuchte, bevor er das erste Mal offiziell kam – was ich gar nicht wusste, dass es das gab –, geheim die DDR. Er kam mit einer Militärmaschine auf dem Militärflughafen an, wurde zum Politbüro gebracht und sagte der DDR-Führung drei Dinge, zwei fallen mir aber nur noch davon ein: Erstens, die Stalin-Auseinandersetzung wird beendet, wir nehmen nichts zurück, aber wir vertiefen sie nicht mehr. Zweitens, es gibt keine Alter-

native zur Planwirtschaft. Das war der Satz gegen Ulbricht, der noch Parteichef war. Die Folge davon war die Absage des für Dezember 1965 geplanten Wirtschaftsplenums, wo das alles vertieft werden sollte.

Das fiel aus wegen des Selbstmordes von Erich Apel ...

Nein, das fiel aus, weil Ulbricht die Notwendigkeit sah, Breschnew von sich zu überzeugen. Und deshalb machte er ein Kulturplenum – das berühmte, furchtbare 11. Plenum. Jedenfalls ist Walter Ulbricht dann zurückgepfiffen worden, wenn man so will, von Moskau. Und daraufhin hat Honecker die andere Politik gemacht. Er hat Günter Mittag zum Verantwortlichen für die Wirtschaft gemacht, und der hatte bestimmte Vorstellungen, also zum Beispiel diesen Größenwahn der Kombinate, die fast alles beinhalteten. Nur so, wie sich gezeigt hat, kannst du Wirtschaft letztlich nicht leiten. Dann hieß es plötzlich wieder, der Lebensstandard ist nicht gut genug. Also legten sie fest, dass jedes Unternehmen einen bestimmten Prozentsatz Konsumgüter herstellen musste – fünf Prozent. Das galt beispielsweise auch für die Arbeitenden bei der Schiffswerft: »Stellen sie doch Motorboote und Segelboote her.« Da antworteten die: »Motorboote können wir herstellen, aber dann kommt die Polizei und erhebt Einspruch, mehr als soundso viele Motorboote gehen nicht, weil dann die ganzen Seen verschmutzt werden, die Umwelt. Segelboote – das können wir gar nicht, das macht ja ein anderer Betrieb. Jetzt haben wir uns überlegt, wir stellen Schränke her.« Ich meine, das ist ja völlig verrückt. So eine Werft stellte dann Schränke her, weil sie irgendwie diese Auflage zu erfüllen hatte.

Die DDR war in bestimmter Hinsicht sozialer, aber sie hat es nicht geschafft, dafür die wirtschaftliche Grundlage zu schaffen. Sie hat auch nicht begriffen, dass Menschen, denen es sozial ganz gut geht, andere Bedürfnisse entwickeln.

Und diese Bedürfnisse wurden immer politischer.

Um welche Bedürfnisse ging es da?

Es ging immer mehr um Freiheit, und zwar im Sinne von freiem Reisen, im Sinne von wirklichen Wahlen, im Sinne von Freiheit für Kunst und Kultur und nicht die ständige Zensur. Die Bedürfnisse nahmen ständig zu. Wenn du sozial verunsichert bist, was ich nicht will, dann hast du andere Sorgen. Als die Menschen 1989 auf die Straße gingen, brachten sie doch das Bedürfnis von, ich würde sagen, fast 90 Prozent der Bevölkerung zum Ausdruck. Das war der Unterschied zu den Studentinnen und Studenten auf dem Platz des Himmlischen

Friedens in Peking. Die hatten das Bedürfnis nach Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit. Das aber interessierte die 800 Millionen Bauern überhaupt nicht, weil die die Schwierigkeit hatten, ihre Familien zu versorgen. Ein Versäumnis der Studierenden war, sich nicht zu überlegen, welche Bedürfnisse die Bauern haben, um sie mit einzubeziehen. Und dann kannst du das mittels Polizei oder militärischer Gewalt kaputt machen. Das gelingt aber nicht, wenn du die Interessen von über 90 Prozent der Bevölkerung vertrittst. Aber die DDR war eben eine kleine Gesellschaft, China ist ja riesig groß – das kann man nicht wirklich vergleichen miteinander. Jedenfalls folgte auf die Herstellung der Einheit dann die Enttäuschung und die soziale Frage bekam plötzlich wieder eine ganz andere Bedeutung für die Menschen im Osten. Deshalb würde ich sagen, ist es heute im Osten Deutschlands so, dass sich die Älteren die DDR auch ein bisschen schön-gucken. Sie vergessen die unangenehmen Seiten. Das ist wie mit der eigenen Kindheit: Wenn sie ganz furchtbar war, dann bleibt sie ganz furchtbar. Aber wenn es nur ein paar unangenehme Momente gab, aber das Überwiegende war okay, dann siehst du das in einem immer besseren Bild.

Ist die Sozialpolitik unter Erich Honecker innerhalb der Partei auch diskutiert worden, weil man gemerkt hat, dass die wirtschaftliche Basis langsam erodiert?

Nein, erstens wussten das die wenigsten. Die Übersicht gab es ja kaum. Ich erinnere mich zum Beispiel an eine »Aktuelle Kamera« – die dauerte immer eine halbe Stunde –, da wurden 25 Minuten lang nur die Planergebnisse vorgelesen, also wie viel Prozent übererfüllt worden sind. Ich erklär auch gleich, wie das zustande kam. Das war nicht einfach gefälscht, sondern das funktionierte so: Es wurde ein Plan aufgestellt, und im September gab es eine Plankorrektur. Das war das entscheidende Instrument. Also mal angenommen, geplant waren zehn Traktoren und im September waren fünf fertiggestellt, und du wusstest, zwei können noch hergestellt werden, das heißt insgesamt sieben, dann gab es die Plankorrektur auf sechs. Und dann war der Plan übererfüllt. Ohne das Instrument der Plankorrektur wäre das nie gelaufen. In meiner Parteigruppe der Rechtsanwälte, aber das war eine Ausnahme, hatten wir mal eine Diskussion über die Frage, warum die DDR keine frei konvertierbare Währung einführt – denn dann hätte man das Waren- und Dienstleistungsangebot ganz anders organisieren können und dann wäre das Leben in der DDR auch völlig anders verlaufen. Da hatten wir uns sogar einen Finanzwissenschaftler bestellt und mit dem hin und her diskutiert, die Vor- und die Nachteile. Warum sie es nicht gemacht haben, wurde mir dadurch klar: die Abhängigkeit von der Westwährung, weil die dann mit über unsere Wirtschaft entschieden hätte. Aber in Jugoslawien ging es.

Reden wir über Urlaub. Das war doch eigentlich am Ende des Tages der einzige Sinn und Zweck vom FDGB, dem Freien Deutschen Gewerkschaftsbund. Eine andere Funktion hatte eine Gewerkschaft doch eigentlich nicht?



Na ja, die waren nicht unwichtig und haben beispielsweise auch immer die Tarifverträge geschlossen. Aber da wurde nie öffentlich drüber diskutiert. Was auch noch wichtig war, war die Konfliktkommission. Das wird unterschätzt. Das lag nicht direkt beim FDGB, aber war dort angesiedelt, sodass die meisten arbeitsrechtlichen Konflikte, über 90 Prozent, wirklich endgültig durch die Konfliktkommission entschieden wurden. Und sie mussten natürlich bei Kündigungen zustimmen etc. Aber den üblichen gewerkschaftlichen Kampf gab es nicht. Das stimmt. Kommen wir zum Urlaub, FDGB-Urlaub. Was sie wollten, ist, dass die Leute gut verreisen konnten. Denn gerade wenn du das Reiserecht so einschränkst, musst du doch eine Alternative anbieten. Und da gab es eben wirklich viele Ferienheime der Betriebe oder auch Ferienlager für die Kinder. Die Ferien dauern einfach länger als der Arbeitsurlaub. Das habe ich später mal eine Bundesministerin gefragt: »Sagen Sie mal, was macht eigentlich eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern, die komischerweise eine Volltagstätigkeit gefunden hat, und ihr Urlaub ist kürzer als die Ferien der Kinder? Was macht sie mit den Kindern?« »Na«, sagt sie, »zur Oma geben.« »Ist leider verstorben.« »Ja, dann der Vater.« »Der ist im Ausland, interessiert sich nicht für die Kinder.« »Ja«, sagt sie, »dann weiß ich es auch nicht.«

Das gab es in der DDR nicht. Da wusste man immer, wohin mit den Kindern. Deshalb haben sie gesagt, brauchen wir Kinderferienlager. Und es gab an den Schulen Ferienspiele. Das war ganz wichtig, weil Menschen, die berufstätig waren, die Kinder immer zu den Ferienspielen schicken konnten.

Da haben die sich wirklich für jeden Tag was einfallen lassen. In Berlin waren natürlich die Möglichkeiten groß, Tierpark etc.

Und das war kostenlos?

Nicht ganz, das kostete für den Monat 1 Mark. Die musste auch bezahlt werden. Das ist wieder eine dieser Absurditäten der DDR, weil die Verwaltung von 1 Mark mehr als 1 Mark kostet. Dann hättest du sagen müssen, sie hätten wenigstens 10 Mark zahlen müssen, damit irgendwas übrigbleibt. Es gab immer auch Befreiung von Schulessegeld beispielsweise, aber das wurde nicht in der Klasse diskutiert, das hast du gar nicht mitbekommen. Das Schulesse war natürlich immer bezahlbar. Es gab ein anderes Problem mit der Bezahlbarkeit: Fast alles war vergriffen. Wenn sich jeder Opernkarten leisten kann, dann ist es schwer, die Karten zu verteilen. Das ist hochinteressant. Heute, wo das sehr viel teurer ist, reduzierst du das auf diesem Weg.

Was mich daran stört, wirklich stört, ist, dass wir heute meilenweit entfernt sind von der Chancengleichheit bei Kindern und Jugendlichen beim Zugang zu Kunst, Kultur, Bildung, Ausbildung und auch Sport, wenn ich zum Beispiel an Pferdesport denke, also an teuren Sport.

Das finde ich überhaupt nicht gut. Und das ist etwas, was ich bei meiner ersten Westreise gemerkt habe. Die war nach Paris. Und das imponierte mir. Erstens sah ich 1.000 verschiedene Autosorten. Zweitens hatte ich ein Freiheitsgefühl – in einer Gaststätte wurde ich nicht platziert, ich konnte mich einfach hinsetzen, wo ich wollte und es standen auch nicht 18 Reserviert-Schilder gelogen auf den Tischen. Drittens, das Angebot in den Geschäften war natürlich fantastisch. Überhaupt das Leben – es war alles viel bunter. Aber eine Sache hat mich wirklich entsetzt – ich wusste natürlich nicht, wie es im Krankenhaus zugeht, da war ich nicht, ich war nicht in Schulen, in Betrieben, das konnte ich alles gar nicht beurteilen. Aber eine Sache hat mich entsetzt: In Paris hängt ja bekanntlich von Leonardo da Vinci die lächelnde »Mona Lisa«, also fuhr ich mit der Metro, die ich selbstverständlich bezahlte, zum Louvre und bezahlte den Eintritt – und war pleite. Da wusste ich: In der DDR, wenn ich mit öffentlichen Verkehrsmitteln

in Dresden zu den Alten Meistern fahre und den Eintritt bezahle, um Raffaels »Sixtinische Madonna« zu sehen, kostet mich das fast nichts. Seitdem denke ich darüber nach, wie wir das in Deutschland ermöglichen können. Und keiner widerspricht mir, weder jemand von der CDU noch von der FDP, die sagen: »Ja, das ist richtig, das müsste man hinkriegen, aber es ist Sache der Kommune.« Nur woher sollen die Kommunen denn das Geld nehmen? Deshalb gibt es in unserer Gesellschaft aktuell keinen chancengleichen Zugang.

Der Sozialstaat der DDR war also in Fragen der Chancengerechtigkeit besser ausgerichtet, als unsere Gesellschaft es gegenwärtig ist?

Dazu fällt mir noch ein anderes Beispiel ein: Kennedy ärgerte sich wahnsinnig, dass der erste Sputnik am 4. Oktober 1957 von der Sowjetunion hochgeschickt wurde, dann mit Juri Gagarin der erste Mensch. Und immer musste Kennedy Glückwunschscheiben an Chruschtschow schicken. Erst als das Raumschiff abstürzte, was die Vorbereitung zur Mondlandung sein sollte, ist die Sowjetunion zurückgefallen, und dann haben die USA die Mondlandung geschafft. Aber zunächst war die Sowjetunion immer schneller. Das regte Kennedy auf: Wir haben erstens die bessere Wirtschaft, wir sind freiheitlicher und demokratischer, und wir haben auch die bessere Wissenschaft und Forschung. Wieso sind die schneller als wir? Dann hat er wohl mit Chruschtschow telefoniert und darum gebeten, dass eine Beratergruppe von ihm durch die Sowjetunion reisen darf. Durften die dann auch, natürlich nicht im Militärgelände, aber ansonsten. Ich weiß nicht, wie lang die da waren, jedenfalls kamen sie wieder mit der Erkenntnis zurück: Es gibt einen Unterschied. Unsere Wissenschaft ist besser, unsere Freiheit ist natürlich auch viel besser, unsere Wirtschaft ist viel effizienter und besser – all das stimmt.

Aber es gibt dort einen Vorteil: Sie fördern jede Begabung. Das Einkommen der Eltern ist denen völlig egal, das interessiert die gar nicht. Wenn das Mädchen am Klavier begabt ist, bekommt sie Spezialklavierunterricht. Wenn einer genial rechnen kann, kommt er in eine Spezialförderung für Mathematik.

Das galt für die USA nicht, da wurden nur die Kinder der Eliten gefördert. Deshalb hat Kennedy was eingeführt, was noch bis heute gilt: 60 Prozent, glaube ich, an den großen US-Universitäten, die ja in die Bundeszuständigkeit fallen, müssen Gebühren zahlen und 40 Prozent kriegen Stipendien. Worauf er allerdings keinen Einfluss hatte, waren die Schulen, weil die Schulen Sache der Bundesstaaten sind.

Was sind aus Ihrer Sicht die wesentlichen Unterschiede zwischen dem Sozialstaat DDR und dem Sozialstaat heute?

Also der Sozialstaat der DDR war viel einfacher und schlichter organisiert und nicht mit einer so ungeheuren Bürokratie verbunden, die viele heute schon bei der Antragstellung überfordert. Das Schlimme ist, dass man damit sogar rechnet und deshalb die Kosten einer Sozialmaßnahme gleich prozentual reduziert, weil man weiß, viele schaffen es ja nicht. Das gab es in der DDR nicht. Zweitens wurden dort nie Gruppen einfach fallen gelassen. Wenn es eine Räumung gab, dann nur in eine andere Wohnung. Die war natürlich nicht besonders schön, aber es musste eine Wohnung sein. Es war dafür gesorgt, dass jeder entlassene Strafgefangene einen Job und eine Wohnung bekam. Das war auch nicht so einfach. Aber keiner durfte ohne Job dastehen und keiner ohne Wohnung. Und das galt eben letztlich für alle.

Das Problem war, dass die Wirtschaft der DDR zu schwach war, um das alles letztlich leisten zu können. Das nächste Problem bestand darin, dass diese sozialen Chancen eben nicht mit politischen Chancen identisch waren.

Deshalb konnten Bürgerinnen und Bürger der DDR nie Bewerbungen schreiben, nicht wirklich, weil ja immer andere darüber entschieden, was du wurdest. Du hast dich nicht beworben, etwa Abteilungsleiter im Ministerium zu werden. Als ich später Fraktionsvorsitzender war, konnte ich immer sofort unterscheiden, ob eine Bewerbung aus dem Osten oder aus dem Westen kam. Bei einer Bewerbung aus dem Westen stand drin: »Ich bin super in folgenden Gebieten ...« Und bei einer Ostbewerbung stand drin: »Ich glaube, nicht ganz schlecht auf folgenden Gebieten zu sein ...«

Also, verkürzt gesagt: Die DDR war sozial gerecht, politisch nicht?

Ja, die DDR war sozial zum Teil gerechter und besser als heute die Bundesrepublik, sie war einfacher diesbezüglich, aber sie hatte, wie schon gesagt, nicht die ausreichende wirtschaftliche Basis und vor allen Dingen nicht die notwendige politische und künstlerische Freiheit, die dazugehören, wenn man denn das Leben genießen will. Deshalb ist es wichtig, dass wir die Demokratie und die Freiheit verteidigen, auch wenn sie immer mehr in Kritik geraten, und gleichzeitig dafür streiten, dass die Bundesrepublik Deutschland sozialer wird. Und was nicht geht, ist, dass während der Pandemie einerseits die Armut zunimmt, wir jetzt 2,8 Millionen arme Kinder in Deutschland haben, und andererseits die Zahl der Vermögenden im gleichen Zeitraum deutlich steigt. Das Problem bei uns ist, dass alles von der Mitte bezahlt wird. Die Unteren können es nicht, an die Oberen trauen sie sich nicht ran, und so bezahlt alles die Mitte, in der Wirtschaft der Mittelstand und bei den Einkommen die Menschen mit mittleren Einkommen.



Das darf so nicht bleiben. Also: Letztlich ist das Leben in der Bundesrepublik deutlich besser als das Leben in der DDR, aber es war ein Fehler, bei der Herstellung der Einheit sich die DDR nicht genau anzusehen.

Man muss aufhören können zu siegen. Die Bundesregierung konnte nicht aufhören zu siegen, sonst hätte sie zum Beispiel die höhere Gleichstellung der Geschlechter übernommen.

Dann hätte sie die Sekundärrohstofffassung, die aus ökonomischen Gründen erfunden wurde, aber sehr ökologisch war, übernommen. Das sorgt auch für das Taschengeld der Kinder, da haben wir Erwachsenen uns ja gar nicht drum gekümmert. Die haben immer geklingelt, haben deine Knochen, dein Papier, Kleidung, Metall und Flaschen, alles geholt – das war doch wunderbar. Die Berufsausbildung mit Abitur war auch eine gute Erfindung. Das ärgert mich. Wenn sie sechs solcher Sachen übernommen hätten, wäre das Selbstbewusstsein der Ostdeutschen nicht so gesunken und wir hätten viel weniger Pegida, was ja so ein Ersatz ist, und die Enttäuschungen wären auch geringer gewesen. Die Menschen hätten gesagt: Wir haben zwar im falschen System gelebt, aber sechs Sachen sind so gut, dass sie jetzt in ganz Deutschland gelten. Und die Westdeutschen hätten von der Einheit etwas gehabt, weil sich in sechs Punkten ihre Lebensqualität verbessert hätte. Ich sage im Osten immer, wenn ich in Passau aufgewachsen wäre, würde ich immer denken: Der Osten ist teuer, jammert rum und wählt komisch. Das wäre meine Einschätzung. Ich hatte ja nichts von der Einheit, wenn ich in Passau aufgewachsen wäre. Und das ist ein Fehler. Das muss man sich immer merken, auch in seinen privaten Beziehungen: Man muss aufhören können zu siegen. Wenn sie eine Partnerin oder einen Partner haben, und sie haben das dritte Mal gesiegt – nicht noch ein viertes Mal. Wenn sie klug sind, organisieren sie sich eine kleine Niederlage. Die kann sehr beziehungsbelebend sein.

Lieber Gregor Gysi, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

The background of the entire page is a solid blue color. Overlaid on this background is a complex, abstract graphic consisting of numerous overlapping circles of various colors, including orange, green, yellow, red, purple, and light blue. The circles vary in size and are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, with some circles appearing to be in the foreground and others receding into the background. The overall effect is a vibrant, multi-layered pattern.

**DIE
ORGANISATION
DES SOZIALSTAATS**

Was sind die Grundlagen des Sozialen? Wie funktioniert der Sozialstaat? Welche Herausforderungen hat er künftig zu bewältigen? Wo liegt der Erneuerungsbedarf, und welche Debatten werden dazu geführt? Mit ihrem Sozialatlas vermisst die Heinrich-Böll-Stiftung in 19 Beiträgen mit zahlreichen Infografiken das Soziale in der Gesellschaft.

Der soziale Zusammenhalt ist ein komplexes Zusammenspiel unterschiedlicher Ebenen – Bürgerinnen und Bürger als Teil des Ganzen, die Familien, der Staat, die gesellschaftlichen und ökonomischen Zusammenhänge. Wir geben hier mit freundlicher Genehmigung der Heinrich-Böll-Stiftung vier Beiträge wieder, die Querschnitte bieten zu den rechtlichen

Grundlagen des Sozialsystems, zum Verhältnis von Staat und Markt im Sozialen, zum Wohlfahrtsmix und zur Zivilgesellschaft.

Der gesamte »Sozialatlas« kann unter <https://www.boell.de/de/2022/02/02/sozialatlas-2022> bestellt oder als PDF heruntergeladen werden.

SOZIALSYSTEM

KOMPLEX, ABER GESTALTBAR

Eine Vielzahl rechtlicher Grundlagen regelt die Ansprüche auf Leistungen zur Existenzsicherung und Daseinsfürsorge. Politik gestaltet sie über Gesetze, manchmal stoßen Gerichtsurteile Änderungen an.

Millionen von Menschen ist der Sozialstaat allgegenwärtig, jeden Tag – nämlich wenn sie Leistungen beziehen wollen, zum Beispiel so: Eine 35-jährige Frau, alleinerziehend mit zwei Kindern im Alter von fünf und zehn Jahren, hat in der Pandemie ihre Stelle verloren. Das Arbeitslosengeld fließt zwar, aber reicht nicht zum Leben. Also muss sie „aufstocken“, Arbeitslosengeld II beziehen. Das kommt aber nicht von der Arbeitsagentur, sondern vom Jobcenter. Der Kindsvater unterstützt sie nicht, also hatte sie – noch in Lohn und Brot – einen Unterhaltsvorschuss beim Jugendamt beantragt. Der wird nun vom Jobcenter gegengerechnet, genau wie das Kindergeld von der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit. Und so weiter.

Es ist kompliziert: Die Sozialleistungen müssen bei verschiedenen Stellen beantragt und von unterschiedlichen Behörden bewilligt werden. Das Geld kommt, je nachdem, vom Bund, von den Ländern oder den Kommunen. Das Beispiel zeigt die Komplexität in den Zuständigkeiten und bei

der Finanzierung sozialer Sicherungssysteme, die zudem auf verschiedene föderale Ebenen und Institutionen verteilt sind. Die Zugangsvoraussetzungen zu diesen Leistungen und ihre Höhe sind in zwölf Sozialgesetzbüchern (SGB) festgelegt. Da der Gesetzgeber darin nicht jeden Einzelfall regeln kann, bieten die Rechtsvorschriften Interpretationsspielraum. Im Streitfall müssen die Sozialgerichte entscheiden: Allein Ende 2019 waren rund 473.000 Verfahren anhängig.

Politik und Wissenschaft bedienen sich einer Vielzahl von Indikatoren und Kennzahlen, um die Wirkung getroffener Maßnahmen zu messen. Ein Fundament bildet die öffentliche Statistik. Lieferanten dafür sind das Statistische Bundesamt und Behörden aller staatlichen Ebenen. Ergänzt werden die Datensätze von den Analysen der Wirtschafts- und Meinungsforschungsinstitute. Eine wichtige Statistik ist die „Einkommens- und Verbraucherstichprobe“, in der alle fünf Jahre die Einkommens- und Vermögensverhältnisse von rund 60.000 Haushalten erfasst werden. Daraus werden unter anderem die

Für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen besteht eine weitgehende Versicherungspflicht. Verbeamtete und Selbstständige haben Wahlmöglichkeiten

DIE FÜNF SÄULEN DES SOZIALVERSICHERUNGSSYSTEMS

Es wirkt das Solidarprinzip: Gesetzlich Versicherte unterstützen einander, unabhängig von persönlichen Risiken



* Alle Angaben beziehen sich auf 2021. * 16 Mio. Familienmitglieder sind kostenfrei mitversichert, 8,7 Mio. Menschen sind privat krankenversichert, vor allem Beamte und Selbstständige.

DER SOZIALSTAAT AUF EINEM ZETTEL

Ob Steuern, Sozialabgaben, Urlaub, Familie oder Krankheit: Auf einer Gehaltsabrechnung lässt sich ablesen, wie vielfältig staatliche und private Daseinsfürsorge ineinandergreifen

1 Persönliche Daten
Daten über Alter und Betriebszugehörigkeit fließen in die Arbeitsmarktstatistik und Rentenberechnung ein

2 Steuerdaten
Steuerklasse, Kinderfreibetrag, Religionszugehörigkeit, Freibeträge und Steuer-ID: Sie geben Auskunft über Familienstand, Kirchenzugehörigkeit, Anzahl der Kinder

3 Sozialversicherungsdaten
Krankenkasse und Höhe des Versicherungssatzes, steuer- und sozialversicherungspflichtige Arbeitsstage des Monats, Wochenarbeitszeit, Der Tätigkeitsschlüssel verrät die Berufsgruppe

4 Sozialbeiträge
Arbeitnehmeranteil für die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung, rechts daneben Gesamtbetrag

5 Verdienst
Hier stehen der Bruttoverdienst inklusive Sonderzahlungen wie etwa Urlaubsgeld oder der Arbeitgeberzuschuss zu vermögenswirksamen Leistungen, dazu die Entgeltart (Lohn oder Gehalt), Anzahl der Überstunden und ihr Satz, der Gesamtnettoverdienst des Monats

6 Einkommenssteuer
Der Arbeitgeber führt die Einkommenssteuer ans Finanzamt ab sowie neben seinem auch den Arbeitnehmeranteil zur gesetzlichen Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung

7 Nettoverdienst
Der Nettoverdienst des Monats und, nach persönlichen Abzügen wie etwa Sparbeiträgen oder Betriebsrenten, der Auszahlungsbetrag

8 Urlaubsanspruch
Übersicht über den Urlaubsanspruch des laufenden sowie des Vorjahres, Krankentage und die Lohnfortzahlung dafür

Lohn- und Gehaltsabrechnung 01.2020
Bitte aufbewahren. Gibt als Vergütungsbescheinigung!

Herr/Frau Luca Müller
Musterstraße 1
99999 Mühlentadt

Kostenstelle	Kostenart	Bezeichnung	Stundenzahl	Lohnsatz	Zuschläge	Betrag	GGR	Jahreszahlungen
2	5,00	400 Urlaubstage				2.750,00		
2	1000	Gehalt				793,00		
2	3050	Übersiedl. (EBZ) Untertagefl.	50,00	15,87		793,00		
2	6000	VWL-AG-Anteil				26,59		
2	7130	AG-Direktversch. f.d.				20,00		
GESAMTBRUTTO:							3.570,09	3.570,09
		Lohnsteuer				158,00	250,83	250,83
		Solid. Zuschlag				8,69	8,69	8,69
		Kirchensteuer				14,22	14,22	14,22
		KV-Beitrag AN				61,10	268,74	268,74
		PV-Beitrag AN				73,80	324,58	324,58
		AV-Beitrag AN				9,52	41,88	41,88
		PV-Beitrag AN				12,10	53,22	53,22
		Summe gesetzlicher Abzüge				-962,16		
NETTOVERDIENST:							2.607,93	2.607,93
		1. VWL-Sparbeitrag				-40,00		40,00
		7000 Entgeltumw. Altersv. f.d.				-80,00		
		Summe sonst. Abzüge/Zuzahlungen				-120,00		
ZAHLBETRAG:							2.487,93	
Betrag dankend erhalten								

WERTE:

Monat	Jahr	sy-Brutto	Monat	Jahr	AG-Anteil	GF	AG-Anteil	MF
Steuerbrutto:	3.490,09	3.490,09	Krankenversicherung:	3.490,09	3.490,09	268,74	268,74	
Steuerrf. Betrag:	100,00	100,00	Pflegeversicherung:	3.490,09	3.490,09	324,58	324,58	
Sonstiger Betrag:	793,50	793,50	Arbeitslosenversch.:	3.490,09	3.490,09	41,88	41,88	
Vgl. iSTR-Brutto:	37.716,04		Pflegeversicherung:	3.490,09	3.490,09	53,22	53,22	

URLAUBSÜBERSICHT:

Urlaub LJ:	30,00	Urlaub VJ:	Sonderurl:	Gesamt	30,00	erhalten	5,00	Rest:	25,00
FEHLZEITENUNTERRECHNUNG:									
1. 13.01.2020 - 17.01.2020 4.1 Krankheit, Zahlung von Kra									

Hartz-IV-Regelsätze ermittelt und die Berichte der Bundesregierung über Armut und Reichtum erstellt.

Wann Menschen oder Haushalte als arm gelten, darüber gibt es keinen Konsens. Etabliert hat sich aber die Unterscheidung zwischen absoluter und relativer Armut. Von absoluter Armut wird gesprochen, wenn Menschen grundlegende Dinge zum Überleben fehlen wie ausreichend Nahrung, ein Dach über dem Kopf oder der Zugang zu medizinischer Versorgung. Will Politik aber dafür sorgen, dass es gerecht zugeht und dass alle Menschen am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, nimmt sie die relative Armut in den Blick: Dabei werden die Einkommen mit Haushalten in der Mitte des Einkommensspektrums verglichen. Nach diesem Konzept gelten diejenigen als arm, deren Lebensstandard zu weit nach unten abweicht.

Freilich können Daten immer unterschiedlich interpretiert und politisch diskutiert werden. Die Rente ist so ein Beispiel: Sowohl die gesetzliche als auch die privaten Rentenversicherungen informieren jährlich, welche Altersbezüge zu erwarten sind. Während die gesetzliche dafür die Inflationsrate einberechnet, beziehen die privaten sie nicht ein.

Indirekten, aber maßgeblichen Einfluss auf die Sozialpolitik können Entscheidungen der Bundesgerichte nehmen, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts. Ein

Für ihre Beschäftigten führen Arbeitgeber die Steuern und Abgaben automatisch ab. Freischaffende und Selbstständige erledigen das selbst

Beispiel ist das „Sanktionsurteil“ von 2019. Es besagt, dass die Praxis der Sanktionierung durch die Jobcenter nicht verfassungskonform waren und ein völliger Leistungsentzug nicht zulässig war. Seitdem dürfen die Jobcenter Zahlungen zur Grundsicherung nur noch um maximal 30 Prozent und die Kosten der Unterkunft überhaupt nicht kürzen. Zuvor hatte die Republik fast zwei Jahrzehnte lang ergebnislos darüber gestritten.

Woran man sieht: Einmal festgelegte sozialstaatliche Regelungen sind durch Reformen zu ändern. Pfadabhängigkeiten verhindern, dass es zu ständigen Systemwechseln kommt. Das Vertrauen in die Sicherungssysteme bleibt dadurch erhalten und wird gestärkt. Auch die Auswirkungen dieser Gesetze werden immer wieder geprüft. Denn welche Lebensrisiken eine Gesellschaft absichern und welche Mittel sie dafür aufwenden möchte, entscheidet sich in Auseinandersetzungen zwischen Parteien, Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen.

Autor dieser Doppelseite: Manuel Emmmer

STAAT UND MARKT

AUFEINANDER ANGEWIESEN

Der Staat kann ein grundlegendes Sicherungsniveau schaffen, wenn Wettbewerb und Wertschöpfung ermöglicht werden. Rechtlich, finanziell sowie organisatorisch funktioniert das Zusammenspiel auf vielen Ebenen und über drei Prinzipien: Äquivalenz, Solidarität und Subsidiarität.

Das Wesen einer sozialen Marktwirtschaft besteht darin, einerseits Wohlstand und Sicherheit in der Gesellschaft zu garantieren und andererseits die Freiheit der Wirtschaft und der Individuen zu schützen. Der Sozialstaat ist auf die Marktwirtschaft angewiesen, da mit der ökonomischen Wertschöpfung die Finanzierungsgrundlage des Sozialstaates in Form von Steuererträgen und Sozialversicherungsbeiträgen entsteht. Die Marktwirtschaft ist von der Risikobereitschaft der Individuen abhängig, denn die erhöht die Innovationsfähigkeit einer Gesellschaft. Der Sozialstaat wiederum hat die Aufgabe, bestimmte Lebensrisiken abzufedern und so das marktwirtschaftliche Verhalten der Gesellschaft zu fördern.

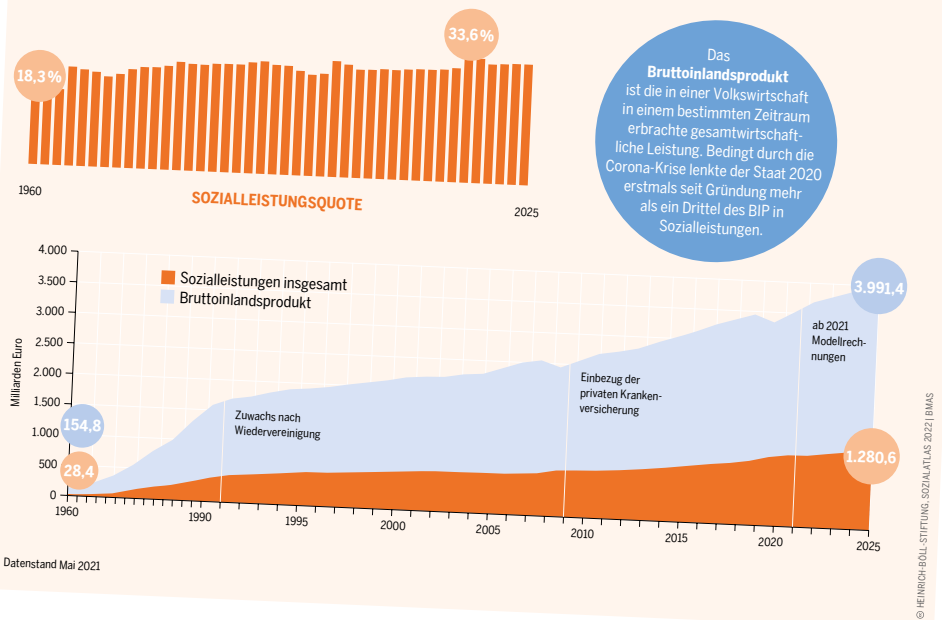
Die Interaktionen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sind vielfältig. So gibt es, erstens, rechtliche Regelungen, um über Ge- und Verbote wie etwa das Arbeitszeitgesetz das Verhalten der Marktakteure zu steuern oder auch die Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu sichern. Zweitens umfasst das Zusammenspiel materielle Leistungen wie das Arbeitslosengeld für Menschen, die in bestimmten Situationen kein ausreichendes Einkommen erzielen können. Drittens gehört die Bereitstellung von sozialer Infrastruktur in Form von Sach- und Dienstleistungen dazu, wie etwa der Bau und Betrieb von Kindergärten, Krankenhäusern oder Schulen. Entsprechend wird der Sozialstaat in vielen Politikfeldern gestaltet: zum einen durch die Sozialpolitik mit ihrem lohnzentrierten Sozialversicherungssystem, im weiteren Sinne aber auch durch Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Familien- oder Gleichstellungspolitik. Rechtssystem, Finanzierung und Organisation des Sozialstaates beruhen dabei auf drei Kernprinzipien: Äquivalenz, Solidarität und Subsidiarität.

Das Äquivalenzprinzip beschreibt die Gleichwertigkeit von Leistungen und Gegenleistungen. Im Falle eines Risiko-

Je höher das Wohlstandsniveau eines Landes, desto höher ist tendenziell der Anteil seiner Sozialausgaben

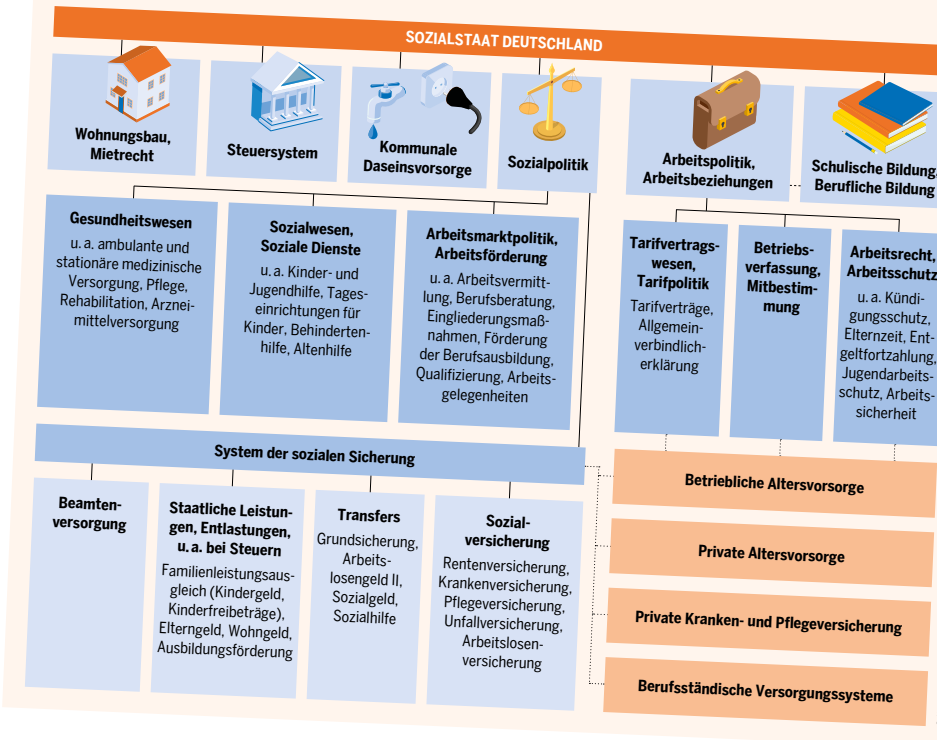
KONTINUIERLICHER ANSTIEG DER SOZIALLEISTUNGEN

Die Sozialleistungsquote setzt alle Ausgaben für Sozialleistungen in einem Staat ins Verhältnis zu seinem Bruttoinlandsprodukt



SOZIALSTAAT AUF MEHREREN EBENEN

In Deutschland verteilen sich die Zuständigkeiten in der Sozialpolitik auf Bund, Länder, Kommunen und Betriebe. Sie sind nicht klar voneinander abgrenzbar, sondern greifen ineinander



© HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG, SOZIALATLAS 2022 | SOCIALNET

eintritts, etwa bei Arbeitslosigkeit, orientiert sich die in Anspruch genommene Leistung in Form von Arbeitslosengeld an der vorher durch Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erbrachten Leistung.

Das Solidaritätsprinzip bedeutet, dass sich Zahlungen wie etwa Pflege- oder Wohngeld nicht an einer vorher erbrachten Leistung, sondern am Bedarf orientieren. Es beruht darauf, gegenseitig Verantwortung füreinander zu übernehmen. Solidarität schafft nicht nur die Grundlage für Sicherheit, sondern auch für individuelle Freiheit.

Das Subsidiaritätsprinzip wiederum definiert eine Rangordnung: Zunächst ist der Mensch für sich selbst verantwortlich. Im Bedarfsfall kommt sodann die Familie in die Pflicht. Und der Staat springt erst ein, wenn diese Möglichkeiten ausgeschöpft worden sind.

Organisiert ist der Sozialstaat als System auf mehreren Ebenen: Der Bund hat gemäß Artikel 72 des Grundgesetzes die Gesetzgebungskompetenz für alle Aufgaben, bei denen es um die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse geht. Die Bundesländer werden beispielsweise in der Bildungspolitik gesetzgeberisch tätig, aber auch – gemeinsam mit dem Bund – im Bereich der Fürsorge, etwa bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende, bei der Sozialhilfe oder dem Wohngeld. Der staatliche Auftrag zur Fürsorge obliegt wiederum den Kommunen.

Das föderalistische Mehrebenensystem in Deutschland ist stark von politischen Entscheidungen beeinflusst

Ihre Sozialpolitik stellt Sach- und Dienstleistungen zur Verfügung, organisiert neben dem Bau von zum Beispiel Schulen, Kitas und Pflegeheimen auch Angebote zur Jugendhilfe.

Die Finanzierung von Aufgaben, die an die Kommunen verpflichtend übertragen werden, wird vom Bund übernommen, teils im Verbund mit den Bundesländern, so etwa beim Wohngeld. Daneben gibt es aber auch verpflichtende Selbstverwaltungsaufgaben wie die Sozial- oder Jugendhilfe, bei denen die Kommunen selbst entscheiden, wie sie dem nachkommen. Dabei greift das sogenannte Konnexitätsprinzip: Die Kosten, die den Kommunen durch diese Aufgaben entstehen, trägt das jeweilige Bundesland – da dieses die Fürsorgeleistung „bestellt“ hat. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben obliegen dagegen dem Ermessen der Kommunen, so zum Beispiel kulturelle oder Sportangebote.

Um Sozialpolitik angemessen umzusetzen, bedarf es also einer ausreichenden finanziellen Ausstattung, die nur von einer Wirtschaft erbracht werden kann, die von eben dieser Sozialpolitik gestärkt wird. ●

WOHLFAHRTSMIX

DIE STARKEN PARTNER DES STAATES

Verbände, Gewerkschaften sowie gemeinnützige Stiftungen und Vereine setzen mit ihren Angeboten Sozialpolitik in die Tat um. Das kooperative Zusammenleben der Gesellschaft wäre ohne diesen „Dritten Sektor“ undenkbar.

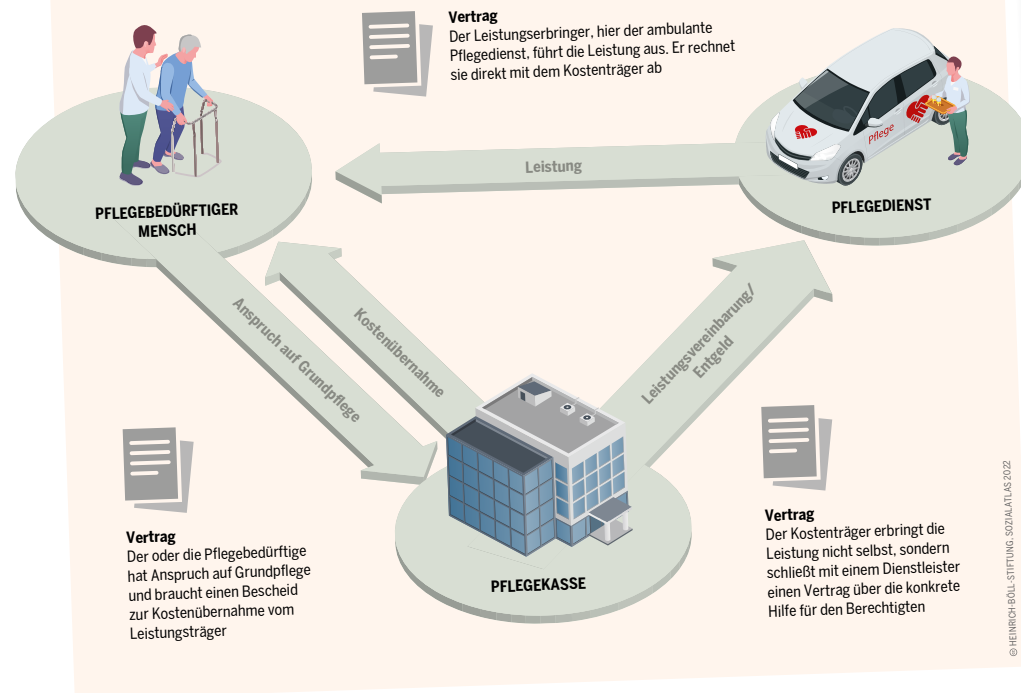
Das soziale Miteinander in einer Gesellschaft lässt sich heute nur durch einen ausgewogenen „Wohlfahrtsmix“ organisieren. Der Begriff steht dabei für die Vielfalt der Quellen, aus denen sich Wohlfahrt speist: das Zusammenwirken von Familien, Nachbarschaften, Dienstleistungsmarkt, ehrenamtlichem Engagement, Verbänden und staatlichen Institutionen. Unter dem auch als Wohlfahrtspluralismus genannten Prinzip versteht man also die gebietsübergreifende, sozialpolitische Gestaltung der Gesellschaft im Kleinen wie im Großen. Dabei spielt neben

dem Staat, seinem Sozialversicherungssystem und der Wirtschaft die organisierte Zivilgesellschaft, der sogenannte „Dritte Sektor“, eine zentrale Rolle. Zu ihm zählt man die Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, gemeinnützigen Vereine, Stiftungen und andere Non-Profit-Organisationen. Ein Beispiel: In der Kinderbetreuung werden Eltern unterstützt durch die Großeltern und Nachbarn – der informelle Sektor. Zudem werden öffentliche Zuschüsse vom Staat und die Kita einer Kirchengemeinde oder eines freien Trägers genutzt. Zusätzlich wird eine Kinderbetreuung engagiert – eine Dienstleistung des freien Marktes.

Wenn ein Mensch einen rechtlich verbrieften Anspruch auf Sozialleistungen geltend machen will, muss er sich an eine öffentliche Behörde wenden

DAS DREIECKSVERHÄLTNISS IM SOZIALRECHT

Hilfeberechtigte, Leistungserbringer und Kostenträger gehen Verträge miteinander ein, hier am Beispiel der Altenpflege



Freie Wohlfahrtspflege bezeichnet die Gesamtheit aller auf freigemeinnütziger Grundlage gewährten sozialen Unterstützungs- und Selbsthilfeleistungen

Der Begriff Mix meint aber auch das Mischungsverhältnis zwischen institutionellem und informellem sowie gewinnorientiertem und gemeinwohlbezogenem Handeln. Im Idealfall inspirieren, korrigieren und ergänzen sich die verschiedenen Angebote. In der Praxis gibt es nicht immer einen Vorrang der freien Träger gegenüber den staatlichen. Stattdessen ist das Verhältnis zwischen der freien Wohlfahrtspflege und dem Staat durch ein Geflecht komplexer Kooperationen geprägt. So ergänzen freie Träger die Angebote des Staates und schließen bestehende Angebotslücken durch ihre gemeinnützigen Dienste und Einrichtungen. Verdeutlicht anhand der Kinderbetreuung: Bundesweit besuchen zwei Drittel der Kinder eine Tageseinrichtung in freier oder sonstiger Trägerschaft (etwa durch Elterninitiativen oder Betriebe), während rund ein Drittel eine staatliche Einrichtung nutzt.

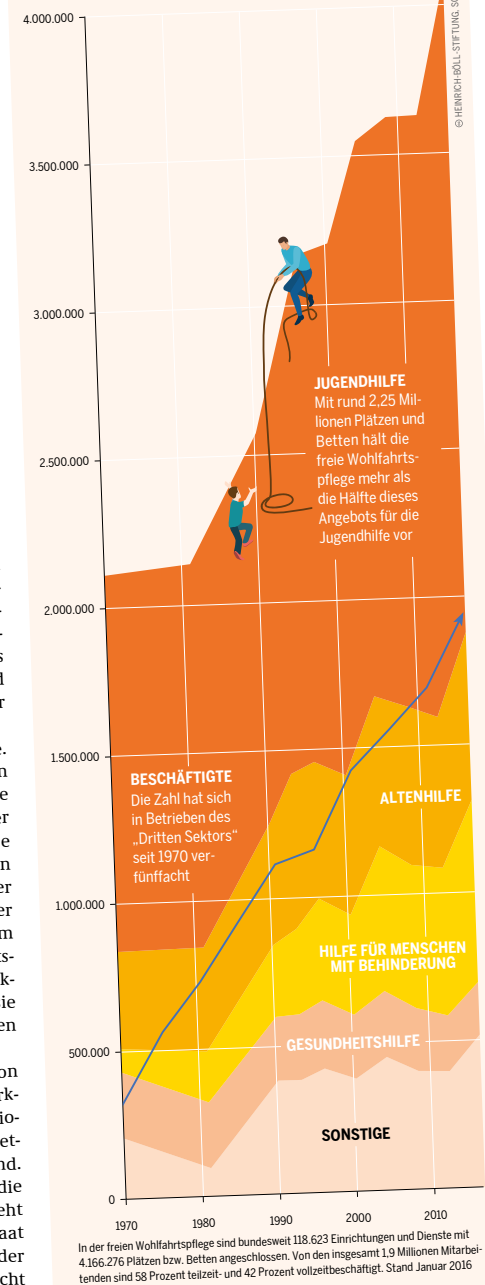
Angesichts des Strukturwandels der Arbeitsgesellschaft und der demografischen Entwicklung ist seit den 1970er-Jahren das Verständnis dafür gewachsen, dass der Staat als zentraler Wohlfahrtsproduzent in seinen Möglichkeiten begrenzt ist. Weder er noch die Sozialversicherungen sind in der Lage, die soziale Fürsorge allein zu ermöglichen und eine gute Lebensqualität für alle Menschen zu schaffen. Das erklärt, warum Wohlfahrtsverbände, gemeinnützige Vereine und andere Non-Profit-Organisationen als Träger von sozialer Sicherheit ein enormes Wachstum erfahren haben, ob in der Zahl der Plätze und Betten sozialer Einrichtungen, bei den Beschäftigten oder in den Umsätzen.

Führende Anbieter sind sechs Wohlfahrtsverbände. Sie zählen zu den zentralen Partnern des Staates, etwa in der Familienpolitik und Altenpflege. Dazu gehören die Arbeiterwohlfahrt, der Deutsche Caritasverband, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband, das Deutsche Rote Kreuz, das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland. Auch andere Sozialverbände oder die Gewerkschaften fördern die soziale Integration, indem sie unterschiedliche Dienstleistungen, etwa im Rechts- oder Verbraucherschutz, anbieten. Die großen Gewerkschaften unterhalten zudem Bildungswerke, über die sie aus- und weiterbilden sowie Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation anbieten.

Ausnahmesituationen wie die Fluchtbewegungen von 2015/2016 oder die jüngste Flutkatastrophe 2021 stärkten die Erkenntnis, dass zivilgesellschaftliche Institutionen oft zielgenauer, schneller und wirkungsvoller ansetzen und handeln können und daher unabdingbar sind. Im Umkehrschluss bedeutet das keineswegs, dass sie die Sozialversicherungen ersetzen können. Vielmehr besteht die Herausforderung darin, das Miteinander von Staat und Drittem Sektor ausgewogen zu gestalten. Denn der Sozialstaat allein kann den sozialen Zusammenhalt nicht ermöglichen. ●

FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE

Zahl der Plätze/Betten und Beschäftigte seit 1970



ZIVILGESELLSCHAFT

ENGAGEMENT, DAS ZUSAMMENHÄLT

In Ehrenämtern und über unbezahlte Freiwilligenarbeit stiften Bürgerinnen und Bürger Geld, Zeit, Güter und Ideen für das Gemeinwohl. Sie leisten damit einen Beitrag zum Zusammenhalt, den der Staat allein nicht erbringen kann, und stärken so die Demokratie.

Bürgerschaftliches Engagement funktioniert nach anderen Regeln als Staat, Wirtschaft oder Familie. Man versteht darunter ein individuelles Handeln, das sich durch Freiwilligkeit, fehlende persönliche materielle Gewinnabsicht und eine Ausrichtung auf das Gemeinwohl aus-

zeichnet. Das kann durch das Spenden von Zeit, Geld, Ideen oder materiellen Gütern geschehen. Vom Gesangsverein oder der freiwilligen Feuerwehr über die Aufräumarbeit nach Naturkatastrophen bis hin zu Bewegungen wie Fridays for Future oder der „Tafel“: Ehrenamt, Sach- und Geldspenden oder das Gründen von Stiftungen stellen typische Formen des privaten gemeinwohlorientierten Handelns dar.

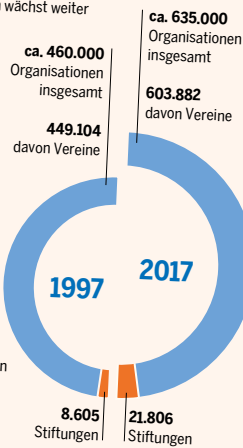
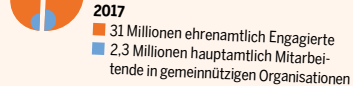
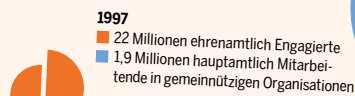
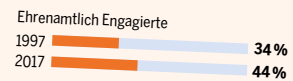
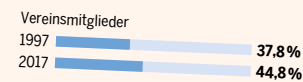
In Deutschland sind unbezahlte freiwillige und ehrenamtliche Arbeit weit verbreitet. Rund 31 Millionen Menschen

Mehr als ein Drittel aller Bürgerinnen und Bürger engagiert sich in einem Ehrenamt

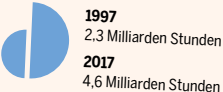
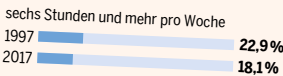
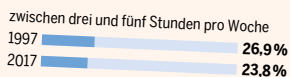
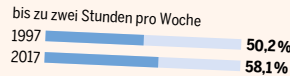
ENGAGEMENT IN ZAHLEN

Die Zahl der Mitglieder und Mitarbeitenden von gemeinnützigen Organisationen steigt, auch das Spendenaufkommen wächst weiter

Ehrenamtliches Engagement von in Deutschland lebenden Menschen ab 14 Jahren

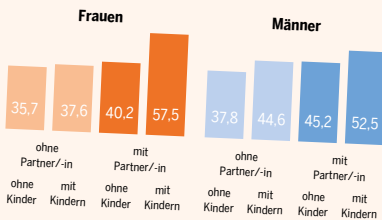


Zeitlicher Umfang des Engagements



Erwerbstätige mit Familie stark vertreten

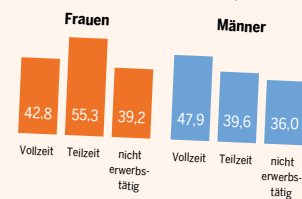
Anteile freiwillig Engagierter der 25- bis 54-Jährigen nach Haushaltskonstellation, 2014, in Prozent



Basis: Alle Befragten im Alter von 25 bis 54 Jahren (n = 12.560). Hinweis: „Mit Kindern“ beinhaltet alle Personen, die ein eigenes oder mehrere eigene Kind(er) unter 14 Jahren im Haushalt haben. Personen „ohne Kinder“ haben kein eigenes Kind unter 14 Jahren im Haushalt.



Anteile freiwillig Engagierter der 25- bis 54-Jährigen nach Erwerbsstatus, 2014, in Prozent



Basis: Alle Befragten im Alter von 25 bis 54 Jahren (n = 12.560). Hinweis: Der Erwerbsstatus „Teilzeit“ beinhaltet auch geringfügig Beschäftigte.

© HENNRICH-BÖLL-STIFTUNG, SOZIALATLAS 2022 | STIFTUNG AKTIVE BÜRGERSCHAFT, (BMFSFJ)

und damit mehr als ein Drittel aller Deutschen haben 2021 ihre wertvolle Lebenszeit gespendet: Fast 60 Prozent tun dies bis zu zwei Stunden pro Woche, 18 Prozent mehr als sechs Stunden. Dabei sagen 94 Prozent der Engagierten, dass sie beim Engagement auch Spaß haben wollen. Knapp dahinter folgen als Motive: anderen Menschen helfen, etwas für das Gemeinwohl tun, Gesellschaft mitgestalten und mit Menschen zusammenkommen.

Ob als Dienstleistung, Hilfe und Selbsthilfe oder über Freiwilligenagenturen – die Gesellschaft profitiert von Angeboten, die von staatlichen Institutionen zu erbringen in dem Umfang, aber auch in der Art und Weise nicht möglich wären.

Doch Engagement wirkt auch indirekt, es verdichtet das Geflecht sozialer Kontakte und stärkt so den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. Das ist die Grundlage einer auf Vertrauen angewiesenen offenen Gesellschaft. Je mehr freiwillig Engagierte es in einer Gesellschaft gibt, desto mehr Vertrauen in Nachbarn und Fremde entsteht. Korruption und Verbrechen haben es dadurch schwerer als in Gesellschaften, in der sich Zusammengehörigkeitsgefühl eher entlang der Achsen familiärer, politischer und wirtschaftlicher Macht ausbildet.

Diese Organisationswelt ist ein maßgeblicher und stark anwachsender Teil der Zivilgesellschaft: Gab es 1995 noch knapp 417.000 eingetragene Vereine, waren es 20 Jahre später schon 604.000 – fast 50 Prozent mehr. Die Zahl der Stiftungen stieg von 10.500 im Jahr 2001 auf rund 21.800 kaum 20 Jahre später, also mehr als das Doppelte. Diese Organisationen werden durch eine Reihe gesetzlicher Maßnahmen unterstützt, aber auch reguliert, insbesondere über steuer- und körperschaftsrechtliche Bestimmungen. Mitgliedsbeiträge, Spenden, Projektgelder können eingenommen, vermehrt und müssen verwaltet, Mitarbeitende eingestellt werden. Oft akzeptieren die hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesen Non-Profit-Einrichtungen eine geringe Arbeitsplatzsicherheit und Bezahlung. Befristete Beschäftigungsverhältnisse sind hier etwa doppelt so häufig anzutreffen wie in der Gesamtwirtschaft, zugleich liegt die Teilzeitbeschäftigung fast 20 Prozentpunkte über dem Durchschnitt.

Darüber hinaus gibt es zivilgesellschaftliches Engagement in weniger formalisierten Zusammenschlüssen oder in Form informeller Aktivitäten außerhalb von Organisationen. Es findet eher spontan im Alltag statt, ist in der Regel zeitlich und räumlich begrenzt sowie zumeist persönlich – zum Beispiel an die Nachbarschaft oder den Bekanntenkreis – gebunden. Zuletzt passierte dies eindrucksvoll nach der schweren Hochwasserkatastrophe 2021 in Rheinlandpfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen.

Bürgerschaftlich Engagierte können erwarten, dass ihre Belange, Probleme und Lösungsvorschläge im öffentlichen Raum ernst genommen werden. Die Breite der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements ist für sie unverzichtbar für das Gedeihen der Demokratie und die Abwehr antidemokratischer Kräfte. ●

Fast die Hälfte der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, nämlich 45 Prozent, engagieren sich ein bis zwei Stunden pro Woche, fünf Prozent sogar sechs bis elf Stunden

MITMISCHEN IM NETZ

Die junge Generation organisiert Hilfe und Protest digital – vier Beispiele

Beteiligen

Die in vielen Städten angebotene Plattform „Jugend.beteiligen.jetzt“ stellt Heranwachsenden Know-how und digitales Werkzeug bereit und bietet Qualifizierungen an. Die Bandbreite reicht vom „Klick gegen Kummer“, einer Seite für Kinder und Jugendliche in Not, über Online-Debattenforen zur Lokalpolitik bis hin zu Mitbestimmungstools über die Vergabe städtischer Gelder an Jugendprojekte.



Aufklären

Falschnachrichten und Hass-Posts vergiften den politischen Diskurs, gefährden die Gesundheit der Betroffenen, können Wahlen manipulieren und zu Straftaten anstiften. Gemeinnützige Recherchenetzwerke wie Correctiv.org haben es sich zur Aufgabe gemacht, Fake News oder „alternative Fakten“ als solche zu identifizieren. Benutzerinnen und Benutzer können eine als falsch vermutete Nachricht direkt auf der Seite eingeben. Die Recherchenetzwerke finanzieren sich über Spenden – genau wie gemeinnützige Initiativen: Sie gehen Hasskriminalität im Netz nach und ermitteln die Urheberinnen und Urheber von digitaler Gewalt. Außerdem beraten sie die Opfer von Mobbing und Drohungen in den sozialen Medien.

Spenden

Statt Geschenken wünschen sich viele Menschen von ihren Freunden und Followern Spenden für einen guten Zweck – dafür braucht es nur ein paar Klicks. Geeignete Projekte findet man beispielsweise auf dem gemeinnützigen Portal betterplace.org: Dort sammeln mehr als 32.000 Projekte aus der ganzen Welt Spenden, ob für Kinder, Umwelt- oder Tierschutz, Bildung oder Entwicklungshilfe. Alle, die dort für ihre Sache werben, sind zu Transparenz verpflichtet und stellen dar, wofür das gesammelte Geld benötigt und wie es eingesetzt wird. Die Träger der registrierten Projekte sind als gemeinnützig anerkannt und können öffentlich bewertet werden.

Protestieren

Das Raute-Zeichen und zwei, drei markige Begriffe geben ihnen die Namen: Protestbewegungen wie #BlackLivesMatter, #MeToo oder #FridaysforFuture erreichen in den sozialen Medien binnen Tagen Hunderttausende Follower und schnell Abermillionen. Ihr Erfolg ist nicht planbar, aber wenn er sich einstellt, entfalten die Bewegungen enorme Kraft: Der Mobilisierungsgrad ist hoch, in kürzester Zeit können politische Großdemonstrationen in vielen Städten simultan organisiert werden – mitunter weltweit. Ebenso schnell findet ein Wissens- und Meinungsaustausch zum jeweiligen Thema der Bewegung statt, zum Beispiel über Plattformen wie Instagram, Twitter oder TikTok.



© HENNRICH-BÖLL-STIFTUNG, SOZIALATLAS 2022

Florian Grotz
Wolfgang Schroeder

Der deutsche Sozialstaat – normative Grundlagen und gesellschaftliche Bewertungen

Der Sozialstaat ist nicht nur ein Strukturprinzip des Grundgesetzes, sondern beinhaltet auch eine gesellschaftliche Wertebasis, die es immer wieder zu überprüfen gilt. Funktional geht es zunächst um die Ziele wohlfahrtsstaatlicher Politik im Kontext der sozialen Marktwirtschaft und der liberalen Demokratie: Der Sozialstaat mobilisiert finanzielle und infrastrukturelle Ressourcen, um Armut und Exklusion zu verhindern, sodass keine gesellschaftlichen und politischen Verwerfungen entstehen. Der Sozialstaat ist aber auch der normative Rahmen, in dem die individuellen Existenz- und Teilhaberechte angesichts veränderter Bedingungen und neuer Herausforderungen diskutiert und weiterentwickelt werden. Vor diesem Hintergrund geht unser Beitrag drei Fragen nach:

- Auf welchen rechtlichen und gesellschaftlichen Normen basiert der deutsche Sozialstaat?
- Wie bewerten die Bürgerinnen und Bürger den Sozialstaat, und was erwarten sie von ihm?
- Welche Folgerungen ergeben sich daraus für die Weiterentwicklung des Sozialstaats?

Die sozialstaatliche Ordnung

Das Sozialstaatsprinzip wird in Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG im Zusammenhang mit Demokratie, Rechtsstaat und Bundesstaatlichkeit erwähnt. Folglich muss es in der Bundesrepublik Deutschland eine Form von Sozialstaat-

Prof. Dr. Florian Grotz
1971 in Ulm geboren

2019 – 2021 Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP)
seit 2013 Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Vergleichende Regierungslehre, an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg
2011 – 2013 Professor für das Politische System der Bundesrepublik Deutschland am Zentrum für Demokratieforschung der Leuphana Universität Lüneburg

2007 Habilitation an der Freien Universität Berlin
1999 Promotion an der Philosophisch-Historischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
1992 – 1997 Studium der Politikwissenschaft, Slawistik und Philosophie an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg



Prof. Dr. Wolfgang Schroeder
1960 in Mayen, Eifel geboren

seit 2006 Professur an der Universität Kassel, Leiter des Fachgebiets »Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel«
seit 2016 Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
2009 – 2014 Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg

2003 – 2006 Leiter der Abteilung Sozialpolitik beim Vorstand der IG Metall
seit 2001 Privatdozent an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt
2000 – 2003 Ressortleiter für europäische Tarifkoordination beim Vorstand der IG Metall
1991 – 2000 Referent beim Vorstand der IG Metall
bis 1986 Studium der Politikwissenschaft in Marburg, Wien, Tübingen und Frankfurt am Main



lichkeit geben. Damit knüpft das Grundgesetz an die Weimarer Verfassung an, die eine Fülle sozialer Grundrechte enthält. Gleichzeitig wird die Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips dem Gesetzgeber und den politischen Akteuren überlassen. Die gemeinsame Nennung mit dem Demokratieprinzip verweist auch auf die enge Beziehung zwischen Wohlfahrtsstaatlichkeit und der Legitimität der politischen Ordnung. Dieser Zusammenhang findet sich bereits bei Thomas Humphrey Marshall und seinem ganzheitlichen Verständnis von Citizenship, das neben bürgerlichen und politischen auch soziale Rechte umfasst.

Die legitimitätsstiftende Funktion staatlicher Integrationsangebote prägte auch die Anfänge der deutschen Sozialpolitik im Kaiserreich. Damals befürchtete Reichskanzler Otto von Bismarck eine Radikalisierung der »schlecht genährten, durch die Unsicherheit ihrer Existenz dem Staate gefährlichen Arbeiter« (zitiert nach Schmidt, Manfred 2005: Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklungen und internationaler Vergleich, Wiesbaden). Dies veranlasste ihn in den 1880er

Jahren zur Einführung eines Kranken-, Unfall- und Rentenversicherungssystems. Wenngleich diese Sozialreformen vor allem Bismarcks eigene Machtposition absichern sollten, so wurden sie am Ende maßgeblich von seinen katholischen und liberalen Gegenspielern geprägt. In der Struktur waren die neu geschaffenen Sozialversicherungen nämlich nicht durch eine alleinige staatliche Steuerung bestimmt, sondern in starkem Maße gesellschaftlich eingebettet, wofür die Grundstruktur der Selbstverwaltung steht. Die institutionellen Weichenstellungen des Bismarckschen Sozialstaats wirken bis heute fort. In der klassischen Typologie von Gøsta Esping-Andersens »The Three Worlds of Welfare Capitalism« wird er den konservativen Wohlfahrtsregimen zugeordnet.

Dieses konservative Wohlfahrtsregime basiert auf beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystemen und zielt in erster Linie darauf, den Status der Versicherten im Bedarfsfall zu erhalten. Damit wird die sozioökonomische Ungleichheit in der Gesellschaft reproduziert. Zudem schließt der konservative Wohlfahrtsstaat an traditionelle Familienbilder an.

So sieht er kein öffentliches System der Kinderbetreuung vor, weil diese Aufgabe primär der Familie und dort der nicht erwerbstätigen Ehefrau zugeordnet wird.

Der bundesdeutsche Sozialstaat entspricht weitgehend diesem konservativen Modell. Im Zentrum stehen auf Erwerbsarbeit basierende, beitragsfinanzierte Sozialversicherungen. Sie fußen auf zwei Prinzipien, die die jeweiligen Sozialleistungen bestimmen. Das Äquivalenzprinzip sieht vor, dass sich die Höhe der Leistungen am vorher erzielten Erwerbseinkommen orientiert. So erhält jede Bezieherin und jeder Bezieher von Arbeitslosengeld (ALG I) 60 Prozent des Einkommens, das sie oder er vor der Erwerbslosigkeit erzielt hat. Auch in der Rentenversicherung werden die Ansprüche der Versicherten in Relation zu ihrem Einkommen berechnet und bestimmen bei Renteneintritt die Höhe ihrer Bezüge. Das Subsidiaritätsprinzip sieht laut Definition der Bundeszentrale für politische Bildung vor, dass »eine höhere staatliche oder gesellschaftliche Einheit erst dann helfend eingreifen und Funktionen an sich ziehen darf, wenn die Kräfte der untergeordneten Einheit nicht ausreichen, diese Funktion wahrzunehmen«. Bezogen auf den Sozialstaat bedeutet dies, dass staatliche Unterstützungsleistungen erst dann in Anspruch genommen werden sollen, wenn untergeordnete Einheiten wie etwa die Familie diese Unterstützung nicht selbst erbringen können. Ein Beispiel ist das frühere Arbeitslosengeld II (ALG II)

und heutige Bürgergeld, das nicht durch Versicherungsbeiträge, sondern aus dem Staatshaushalt finanziert wird und einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegt.

Während das Äquivalenzprinzip in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung weitgehend unangetastet geblieben ist, wurde das Subsidiaritätsprinzip in der Familienpolitik zunehmend relativiert. Unter dem Leitbild einer »nachhaltigen Familienpolitik«, wie sie Bert Rürup und Sandra Gruescu 2003 formulierten, haben die christdemokratisch geführten Bundesregierungen zwischen 2006 und 2013 eine Reihe generöser Sozialleistungen nach skandinavischem Vorbild implementiert.

Dazu zählen ein Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung, stark erhöhte Ausbauziele für Kindertagesstätten und das als Lohnersatzleistung angelegte Elterngeld. Unter der sozialdemokratisch geführten Regierung Scholz setzt sich dieser Kurs insofern fort, als der Koalitionsvertrag von 2021 die Einführung einer Kindergrundsicherung vorsieht, die nicht nur bestehende Leistungen bündeln, sondern auch eine von den Eltern unabhängige Finanzierungsgrundlage schaffen soll.

Ein weiteres Prinzip, das für den deutschen Sozialstaat große Bedeutung besitzt, ist die Sozialpartnerschaft. Sie bezieht sich auf die institutionalisierte Einbindung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen bei der Ausgestaltung arbeits- und sozialpolitischer Arrangements. Diese korporatistische Struktur zeigt sich am deutlichsten in der Tarif- und Arbeitspolitik. Auch hierbei geht es um Akzeptanz- und Legitimationssicherung allgemein verbindlicher Entscheidungen. Seitens der Politik wird seit einigen Jahren versucht, die zunehmende Schwächung der Sozialpartnerschaft durch neue Rechtsetzungen auszugleichen. Dazu zählen das Tarifeinheitsgesetz (2015), Regelungen, die die Vergabe staatlicher Aufträge an die Einhaltung von Tarifverträgen binden, sowie die Reform von § 5 des Tarifvertragsgesetzes (TVG), wodurch Tarifverträge für alle Unternehmen einer Branche als verbindlich erklärt werden können. Nicht ganz in diese Logik passt der 2015 eingeführte Mindestlohn, der von den Gewerkschaften noch bis Ende der 1990er Jahre vehement abgelehnt wurde. Allerdings greift er vor allem in Branchen, in denen es ohnehin kaum Tarifverträge gibt. Zudem haben die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter eine

privilegierte Position in der Mindestlohnkommission, um so ihre Legitimation als Tarifpartner zumindest indirekt zu stärken.

Gesellschaftliche Bewertungen und Erwartungen

Die Sozialpolitik in Deutschland wird durch viele Akteure beeinflusst: Bundestag und Bundesrat, die Gerichte, die Parteien, die Verwaltung, die Medien sowie die Verbände, die ihre je spezifischen Interessen artikulieren. In einer Demokratie müssen aber auch die Bürgerinnen und Bürger mit den sozialstaatlichen Leistungen zufrieden sein. Daher nehmen wir nun die Bewertungen und Erwartungen in den Blick, die die Gesellschaft gegenüber dem Sozialstaat formuliert. Dazu beziehen wir uns auf eine Studie von Kilian Lüders und Wolfgang Schroeder aus dem Jahr 2020, die entsprechende Umfragedaten des Demokratiemonitors ausgewertet hat. Tabelle 1 zeigt, dass die Deutschen mit ihrem Sozialstaat mehrheitlich zufrieden sind. Allerdings artikuliert rund ein Drittel der Befragten eine Unzufriedenheit. Darüber hinaus gibt es gruppenbezogene Unterschiede. Auffällig ist, dass diejenigen, die ihren Lebensunterhalt durch Sozialleistungen bestreiten, deutlich weniger zufrieden sind als Berufs- und Erwerbstätige. Außerdem geht die Zufriedenheit mit den Leistungen des Sozialstaats mit zunehmendem Alter leicht zurück.

Tabelle 1
Allgemeine Zufriedenheit mit den Leistungen des Sozialstaats

Zustimmung zur Aussage: »Mit den Leistungen des Sozialstaats in Deutschland bin ich zufrieden.«				
	Ablehnung %	indifferent %	Zustimmung %	N
insgesamt	35,2	23,1	41,7	7.352
Berufs- und Erwerbstätige	32,3	24,2	43,5	3.719
Lebensunterhalt durch Sozialstaat	43,8	26,7	29,5	693
Rentner/-innen und Pensionäre/-innen	37,3	18,8	43,9	2.368
West	34,5	22,4	43,2	5.882
Ost	38,1	25,9	36,0	1.470
Alter: 18 bis unter 35 Jahre	27,3	30,6	42,1	1.602
Alter: 35 bis unter 55 Jahre	36,5	22,7	40,9	2.659
Alter: 55 Jahre und älter	38,2	19,5	42,3	3.091

Quelle: Lüders, Kilian; Schroeder, Wolfgang 2020: Die Legitimität des Sozialstaats, in: Kneip, Sascha; Merkel, Wolfgang; Weißels, Bernhard (Hrsg.): Legitimitätsprobleme: Zur Lage der Demokratie in Deutschland, Wiesbaden, S. 348.

Während also rund zwei Drittel der Befragten mit den Leistungen des Sozialstaats zumindest nicht unzufrieden sind, ist das Bild hinsichtlich der einzelnen Bereiche staatlicher Sozialpolitik gemischt (siehe Tabelle 2). Eine besonders hohe Unzufriedenheit herrscht in den Feldern, die Ältere betreffen und dort die Zukunftsfähigkeit der bestehenden Systemstrukturen adressieren (Renten, Pflege). Nur der Aussage,

dass der Sozialstaat für eine gute Gesundheitsversorgung Sorge, stimmt eine Mehrheit der Befragten zu.

Tabelle 2
Einstellungen zu den Leistungen sozialstaatlicher Teilsysteme

Der Sozialstaat ...	Ablehnung %	indifferent %	Zustimmung %	N
... sichert den Lebensstandard von Rentnern/-innen.	52,1	19,1	28,8	7.368
... sichert den Lebensstandard von Arbeitslosen.	31,8	20,5	47,7	7.331
... schafft eine gute Gesundheitsversorgung.	26,6	19,7	53,7	7.355
... schafft eine gute Pflegeversorgung.	48,3	22,2	29,5	7.283
... schafft eine gute Kinderbetreuung.	36,1	24,0	39,8	7.182
... sorgt für Geschlechtergleichstellung.	43,2	14,9	40,9	7.047

Quelle: Lüders/Schroeder 2020: 351.

Stark polarisiert sind die Einstellungen der Bevölkerung zur Kosten-Leistungs-Relation des deutschen Sozialstaats (siehe Tabelle 3). Etwas mehr als die Hälfte der Befragten halten die Kosten, die durch den Sozialstaat entstehen, für angemessen oder gar zu niedrig. Dagegen sind fast 49 Prozent der Auffassung, dass der Sozialstaat zu teuer sei für das, was er faktisch leistet. Wenig überraschend ist der Anteil der Unzufriedenen unter den Berufstätigen am höchsten. Unter Rentnerinnen und Rentnern sowie Personen, die ihren Lebensunterhalt durch Sozialleistungen bestreiten, fällt die negative Bewertung der Kosten-Leistungs-Relation etwas geringer aus. Über alle erfassten Gruppen hinweg herrscht jedoch eine auffällig hohe Unzufriedenheit mit der geringen Kosteneffizienz des deutschen Sozialstaats.

Tabelle 3
Einstellungen zur Kosten-Leistungs-Relation des Sozialstaats

»Sind Sie der Meinung, dass die Kosten für den Sozialstaat für das, was er leistet, gerechtfertigt sind?«				
	insgesamt %	Berufs- und Erwerbstätige %	Lebensunterhalt durch sozialstaatliche Leistungen %	Rentner/-innen und Pensionär/-innen %
Ja, die Kosten sind für die faktischen Leistungen sogar noch niedrig.	16,0	14,7	19,6	18,0
Kosten und Leistungen stehen in einem guten Verhältnis.	35,2	33,4	36,4	36,8
Nein, die Kosten sind für die faktischen Leistungen zu hoch.	48,8	51,9	44,0	45,2
N	6.264	3.268	5.40	2.012

Quelle: Lüders/Schroeder 2020: 350.

Schließlich lohnt ein Blick darauf, welchen Gruppen die Bürgerinnen und Bürger mehr sozialstaatliche Ausgaben zubilligen würden (siehe Tabelle 4). Die größte Bereitschaft für höhere Sozialausgaben bringen die Befragten den Rentnerinnen und Rentnern entgegen. Dies deckt sich mit der oben aufgezeigten, negativen Bewertung der Alterssicherungspolitik. Daneben spricht sich ein ähnlich hoher Anteil der Befragten dafür aus, die finanziellen Leistungen für Kinder zu erhöhen. Für Alleinerziehende wünschen sich immerhin mehr als zwei Drittel der Befragten höhere Ausgaben. Dagegen lässt die Bereitschaft, mehr Geld auszugeben, gegenüber Geringqualifizierten deutlich nach, gegenüber Migrantinnen und Migranten schlägt sie in deutliche Ablehnung um.

Tabelle 4
Mehrausgaben für soziale Gruppen

»Sollte der Sozialstaat für die folgenden sozialen Gruppen weniger oder mehr Geld ausgeben, als er das aktuell tut?«				
	weniger Ausgaben %	keine Veränderung %	mehr Ausgaben %	N
Geringqualifizierte	20,1	36,6	43,3	7.230
Alleinerziehende	8,2	22,0	69,8	7.345
Kinder	6,4	17,0	76,6	7.362
Alte und Rentner/-innen	4,6	13,2	82,2	7.402
Migranten/-innen	61,6	24,2	14,2	7.296

Quelle: Lüders/Schroeder 2020: 355, 357.

Die hier dargestellten Befragungsergebnisse zeichnen ein ambivalentes Bild.

Auf der einen Seite sind die Bürgerinnen und Bürger nicht unzufrieden mit dem deutschen Sozialstaat. Allerdings variiert die Akzeptanz stark nach sozialpolitischen Handlungsfeldern und im Hinblick auf einzelne Gruppen. Die schärfste Kritik der Bürgerinnen und Bürger gilt dem Alterssicherungssystem.

Auffällig ist auch, dass vor allem diejenigen mit dem Sozialstaat zufrieden sind, die kaum auf ihn angewiesen sind, während Personen mit Transferleistungen ihm

deutlich kritischer gegenüberstehen. Nicht zuletzt ist die Meinung weit verbreitet, dass der Sozialstaat insgesamt zu teuer ist für das, was er zu leisten vermag.

Entwicklungsperspektiven

Staatliche Sozialpolitik in Deutschland reicht weit ins 19. Jahrhundert zurück. Durch Anpassung an veränderte Umweltbedingungen ist es gelungen, den Sozialstaat weiterzuentwickeln, ohne seine Grundprinzipien aufzugeben. Am Anfang war er primär auf Erwerbsarbeit bezogen; mittlerweile sind fast alle gesellschaftlichen Gruppen in seine Transferlogik eingebunden. Sein strikt auf dem Äquivalenzprinzip beruhender Ansatz hat sich relativiert. Inzwischen gibt es mehr sozialstaatliche Mindestleistungen sowie Leistungen ohne Gegenleistung. Auch die amtierende Bundesregierung aus SPD, Grünen und FDP will den erwerbs- und beitragsbezogenen Sozialversicherungsstaat fortführen und zugleich stärker in infrastrukturelle und vorbeugende Politiken investieren.

Obwohl der deutsche Sozialstaat noch immer auf der Arbeitsgesellschaft basiert, steht dieses Modell zunehmend auf dem Prüfstand. Eine besondere Herausforderung ergibt sich aus dem demografischen Wandel. Die Überalterung der Gesellschaft schlägt sich in den beitragsfinanzierten Sicherungssystemen, die auf dem Generationenvertrag basieren, besonders stark nieder.

Nicht von ungefähr sind die Bürgerinnen und Bürger am skeptischsten hinsichtlich der künftigen Leistungsfähigkeit des Rentensystems. Eng gekoppelt mit dieser Skepsis ist die Notwendigkeit weiterer Zuwanderung bei vergleichsweise schlechter Integrationsfähigkeit. Den Themen Alter und Zuwanderung wird daher in der weiteren Debatte zum deutschen Sozialstaat eine besondere Bedeutung zukommen.

Von ihrem Ausgang wird es erheblich abhängen, wie der deutsche Sozialstaat der Zukunft aussieht und wie akzeptiert er sein wird.

Norbert Born

Der vorsorgende Sozialstaat – Problemfall ländlicher Raum?

In diesem Beitrag möchte ich aus Sicht des Bürgermeisters einer Verbandsgemeinde mit ca. 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Thematik »Sozialstaat« unter den Bedingungen des ländlichen Raums beleuchten, hinterfragen und bewerten. Ausgehend von historischen, geografischen und politischen Randbedingungen sollen dabei Besonderheiten herausgestellt werden, aber auch Handlungsempfehlungen für die zukünftige Gestaltung dieses »Sozialraums« erfolgen.

Die regionale Besonderheit der Verbandsgemeinde liegt in einer über 800-jährigen Geschichte des Kupferbergbaus und Hüttenwesens und der damit verbundenen Abhängigkeit vom sozialen Netz – verursacht durch die Schließung der Berg- und Hüttenbetriebe im Jahr 1990.

Im Zeitraum von wenigen Wochen verloren damals tausende von Einwohnern ihre Arbeit. Als Alternative blieb der Wohnortwechsel in eine andere Region der Bundesrepublik, die berufliche Neuorientierung in der Heimat oder der Gang zum Arbeitsamt. Dieser einschneidende Prozess in Arbeits- und damit auch in Sozialbiografien ist bis zum heutigen Tag sichtbar und hat wesentliche Auswirkungen auf die Bewertung des betrachteten Sozialraums.

Kommunalpolitik in Zeiten von Desinformation und Protestwahlen

Die Aussage, dass der ländliche Raum innerhalb der Bewertung in unserem Sozialstaat ein Problemfall darstellt, ist allzu oft gegenwärtig und wird in der Regel sehr verallgemeinert. Sie kann sich zeitweilig auf einige gesellschaftliche Felder beziehen,

zeigt aber in keiner Weise die auch vorhandenen Vorteile des Lebens im ländlichen Raum auf. Um den Problemfall zu beschreiben, bedarf es meiner Meinung nach einer sehr differenzierten Betrachtung, wobei bei aller Objektivität auch unterschiedliche Bewertungen möglich sind.

Nicht zuletzt findet sich die Bewertung vom Sozialstaat auch in Wahlergebnissen wieder. Die sind aber nur bedingt ein Gradmesser für die tatsächliche Leistung von Bundes- und Landespolitik sowie des kommunalpolitischen Engagements im sozialen Bereich. Oftmals sind die Ergebnisse von Landtags- und Bundestagswahlen Teil und Ausdruck von Unzufriedenheit, gepaart mit einem hohen Anteil an Desinformation und bewusster Protesthaltung. Inhalte und Leistungen der aktiven Politik spielen eine untergeordnete Rolle in der Bewertung, programmatische Ausrichtungen werden, wenn überhaupt, als in keiner Weise untersetzte Wahlversprechen deklariert.

Es fehlt der ruhende Blick, das Erreichte und Entstandene im kommunalen Bereich positiv zu bewerten und es entsprechend einzuordnen. Viele Dinge werden mittlerweile als selbstverständlich betrachtet, und Forderungen an Politik und Verwaltung sind oftmals überzogen bzw. realitätsfremd.

Aus dieser Mischung ergibt sich eine besonders hohe Anfälligkeit gegenüber plakativen Forderungen extremer Parteien oder Wählergruppen und das damit verbundene Wahlverhalten der Bürgerinnen und Bürger im ländlichen Raum.

So zeigt sich zum Beispiel wenig Affinität gegenüber sozialen und grünen Wahlthemen. Ländliche Regionen sind oftmals eingebettet in Wald und Feld und weitestgehend von entsprechenden Belastungen verschont. Die Sensibilität des oder der Einzelnen gegenüber dem gesamtgesellschaftlichen Belangen hinsichtlich der Umwelt scheint weniger ausgeprägt. Demgegen-



Norbert Born
1962 in der Lutherstadt
Eisleben geboren

seit 2019 Bürgermeister der
Verbandsgemeinde Mansfelder
Grund-Helbra im Landkreis
Mansfeld-Südharz (Sachsen-
Anhalt)

2016 – 2020 Stellvertretender
Landesvorsitzender der SPD in
Sachsen-Anhalt

2006 – 2016 Mitglied des Land-
tages von Sachsen-Anhalt

seit 2018 Vorsitzender der
SPD-Fraktion im Kreistag
Mansfeld-Südharz

seit 2016 Präsident des Kreis-
sportbundes Mansfeld-Südharz

2011 – 2018 Vorsitzender des
Kreistages Mansfeld-Südharz

seit 2004 Mitglied des Kreis-
tages im Landkreis Mansfeld-
Südharz

1998 – 2022 Vorsitzender des
SPD-Kreisverbandes

1994 – 2015 Ehrenamtlicher
Bürgermeister in Hergisdorf

1983 – 1988 Studium der Me-
tallhüttenkunde an der Berg-
akademie Freiberg

über steht oftmals die Suche nach Alternativen zum Ist-Zustand, und der Bedarf einer Protestwahl, auch dort, wo in den vergangenen Jahren neue Schulen, Kitas, Feuerwehrgerätehäuser und Straßen gebaut wurden, zeigt sich in diesem Wahlverhalten.

Die Grundlage für Information und Meinungsbildung sind nur noch selten die regionale Presse oder öffentlich-rechtliche Sender, sondern die sozialen Medien mit der exponierten Gefahr der Fehlinformation und dem Ziel der gesellschaftlichen Spaltung. Dieser Gefahr sehe ich mit großer Besorgnis entgegen, weil man sie auch im unmittelbaren Freundes- und Bekanntenkreis erlebt. Besonders erschreckend ist die Tatsache, dass zielgerichtete Argumente und Tatsachen den Adressaten oder die Adressatin nicht erreichen. Hier ist oftmals eine extrem klare Blockadehaltung erkennbar, deren Ursache schwer zu beschreiben ist.

Fehlende Arbeitsplätze vor Ort scheinen nicht mehr das Thema zu sein, vielmehr gibt es auch im ländlichen Raum einen Fachkräftemangel. Das Thema sind vor allem die gut bezahlten Arbeitsplätze, die regional nur begrenzt vorhanden sind. Dies wirkt sich in jüngster Vergangenheit besonders negativ auf die Wahlergebnisse im linken Parteispektrum aus. Die Frage der sozialen Gerechtigkeit auch hinsichtlich Lohngefüge, Gleichstellung und gesellschaftlicher Beteiligung wird zwar als Problem beschrieben, findet sich aber nicht im Wahlverhalten wieder. Auch die gute Arbeit von Regierungen auf verschiedenen Ebenen, gerade in der Phase der Coronapandemie, fand auf dem Wahlzettel von Bundes- und Landtagswahlen keine Würdigung.

Lebensqualität des ländlichen Raums

Sicher ist es schwieriger geworden, aufgrund der demografischen Entwicklung (die aber lange nicht so drastisch ausgefallen ist wie prognostiziert) in jeder Gemeinde oder Ortschaft eine Grundschule vorzuhalten. Und Bibliotheken finden im ländlichen Raum, auch wegen der Benutzung anderer Medien, nur noch wenig Zulauf. Dennoch ist gerade das Angebot von Sport und Kultur im ländlichen Raum weitestgehend breit aufgestellt, bietet dank seiner oftmals noch vorhandenen lokalen Identität viel Platz für Individualismus und ist Grundlage für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Um dies zu erhalten, müssen wir die finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen zumindest beibehalten bzw. ausbauen – eine der wichtigsten Aufgaben für Landes- und Kommunalpolitik. Unabdingbar ist zudem die Hilfe der Bundes- und Landespolitik bei der Gesundheitsversorgung und der Sicherstellung des ÖPNV. Hier gibt es hervorragende Ideen und auch fertige Konzepte der örtlich Handelnden und der kommunalpolitischen Entscheidungsträgerinnen und -träger, die sich am jeweiligen Bedarf orientieren und bei der Umsetzung auf finanzielle Hilfe angewiesen sind.

Den angesprochenen Bevölkerungsrückgang müssen wir akzeptieren. Dieser bietet aber auch die Chance der Neuausrichtung im Sinne von Konzentration und Spezifizierung.

Das Leben im ländlichen Raum bietet denen, die es möchten, ungeahnte Möglichkeiten der Lebensqualität in Form von Natur, Ruhe, dörflicher Solidarität und Geborgenheit, aber auch die Möglichkeit der Individualität und Entwicklung in jeglicher Hinsicht.

Deshalb sehe ich im ländlichen Raum keinen Problemfall, sondern einen Lebensraum, dessen Qualität sich nicht in jeglicher Hinsicht den städtischen Regionen anpassen muss – denn gerade das würde der Besonderheit, wie ich sie verstehe, entgegenwirken.

Kommunale Daseinsfürsorge in der Verbandsgemeinde

Die Verbandsgemeinde Mansfelder Grund-Helbra im Landkreis Mansfeld-Südharz wurde infolge einer Gemeindegebietsreform des Landes Sachsen-Anhalt zum 1.1.2010 gegründet. Da ich von 2006 bis 2016 mit einem Landtagsmandat ausgestattet war und auch als Mitglied meines Kreistags ehrenamtlich tätig sein konnte, hatte ich das seltene Glück, den Prozess der Gebietsreform sowie die damit verbundenen Entscheidungen und Auswirkungen auf alle sozialen Bereiche in der Gesellschaft vollumfänglich und auf allen Ebenen zu begleiten und auch mitzugestalten.

Im vorliegenden Fall haben sich acht eigenständige Gemeinden unterschiedlicher Größe und unterschiedlicher Struktur zur Bildung einer Verbandsgemeinde zusammengefunden. Die Gründungsväter hatten sich zum damaligen Zeitpunkt zumindest den Vorsatz der »Verbundenheit« und »Gemeinsamkeit« in ihr Stammbuch geschrieben – nichtsahnend, welche Komplexität der bevorstehende Prozess von einzelnen Entscheidungsträgerinnen und -trägern verlangt und welches hohe Maß an Kompromissfähigkeit und Kommunikationsfähigkeit bei den politisch handelnden Personen erforderlich ist. Dieser Prozess hatte neben Einbeziehung und Beachtung der Bundes- und Landesvorgaben auch die freie Gestaltung des Sozialraums als kommunale Daseinsfürsorge zur Aufgabe.

Ich möchte im Weiteren ausführen, welche Bereiche des politischen und gesellschaftlichen Lebens zu dem Begriff »Sozialstaat« im weitesten Sinne einen Bezug haben und wie sich die vorhandenen Bedingungen auf das Zusammenleben bzw. das gesellschaftliche Miteinander auswirken. Dabei möchte ich hinsichtlich der Pflichtenaufgaben einer Kommune in ihrer Zuständigkeit und der freiwilligen Gestaltung des Sozialraums differenzieren.



Die Zuständigkeit der kommunalen Verwaltung hinsichtlich »sozialer Leistungen« ist in den meisten Bereichen klar durch den Gesetzgeber geregelt. Hier gibt es keinen bzw. kaum Raum für Ausgestaltung. So ist die Gemeinde dazu verpflichtet, entsprechende Antragsformulare nach Kommunalverfassungsgesetz zur Verfügung zu stellen. Gleiches gilt für die Formulare zur Umsetzung/Beanspruchung der Förderprogramme des Teilhabechancengesetzes. Eine gute Zusammenarbeit mit dem Jobcenter des Landkreises (als Fördermittelgeber) und dem Arbeitgeberservice ist hier eine unbedingte Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit im Sinne des Antragstellers/der Antragstellerin. Die für die Zukunft in einem Modellprojekt vorgesehene Betreuung von Langzeitarbeitslosen im Sozialraum der Verbandsgemeinde bietet eine außerordentliche Chance, bei ihrer Vermittlung eine neue Qualität zu erreichen.

Bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zeigt sich in den zurückliegenden Jahren sehr deutlich, dass eine einzelne Institution diese Problematik nicht beherrschen kann. Es ist erforderlich, die Aufgabe als strategische Gesamtverantwortung in der Region wahrzunehmen.

Das wesentliche Ziel dieser Kooperation besteht in der engen Vernetzung von Vermittlern und regionalen Akteuren aus Wirtschaft, Gewerbe, Handwerk und Kommunalpolitik. Verbunden ist diese Vorgehensweise mit der Hoffnung, dass in peripheren ländlichen Gemeinden mit einem hohen Anteil an Leistungsbeziehenden die dezentrale Präsenz des Jobcenters den Zugang zur Dienstleistung erleichtert. Die Kontaktmöglichkeit des Jobcenters in der Verbandsgemeinde soll die Erreichbarkeit verbessern und bietet neue Möglichkeiten, auf Leistungsberechtigte zuzugehen, die

bisher schwer erreichbar waren. Dabei geht es neben der Vermeidung und Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit auch um die Verbesserung und Professionalisierung der Integrationsarbeit. Das Projekt richtet sich vorrangig an erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die aufgrund einer nicht abgesicherten Kinderbetreuung nicht in der Lage sind, unter den allgemeingültigen Bedingungen des Arbeitsmarkts eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen bzw. auszuüben.

Hinsichtlich der eigenen Mitarbeitenden besteht die Verpflichtung der Gemeinde in der Anmeldung zur Zusatzversorgungskasse und der Sicherstellung der Gewährung von Beamtenversorgung und Beihilfeleistungen. Der Kontakt zu den unterschiedlichen Sozialversicherungsträgern ergibt sich aus der Verwaltung der Bezüge durch die Personalverwaltung.

Bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehrarbeitsentschädigung ist die Kommune in einer besonderen Verantwortung. Dabei erstreckt sich die Gesamtaufgabe von der Bedarfsermittlung über die Festlegung von Arbeitsinhalten und die Beantragung inklusive der Personalauswahl bis hin zur Begleitung und Abrechnung der Maßnahme. Dies erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Jobcenter und einem örtlichen Dienstleister.

In Zusammenarbeit mit den Sozialen Diensten der Justiz erfolgt im Sinne von Betroffenen die Vermittlung bzw. Koordination von Arbeits- und Sozialleistungen über die Wirtschaftshöfe der Mitgliedsgemeinden bzw. über Vereine und Institution im Einzugsgebiet. Eine weitere Verantwortung der Verbandsgemeinde besteht in der Vorhaltung einer Obdachlosenunterkunft für den temporären Bedarfsfall.

Eine besondere Verantwortung hat die Verbandsgemeinde als Träger von Kindertagesstätten und Grundschulen. Um unter finanziell schwierigen Bedingungen

den eigenen Ansprüchen und Forderungen der Eltern zu genügen, aber auch die Qualitätsvorgaben und rechtlichen Rahmenbedingungen zu gewährleisten, müssen erhebliche Anstrengungen unternommen werden. Dies gilt für die Ausgestaltung und Ausstattung der Räumlichkeiten, die Koordinierung und Sicherstellung des Personals im Direkt- (Erzieherinnen und Erzieher) wie auch Servicebereich (Hausmeister/Hausmeisterin, Reinigungskräfte, Essenausgabe), die Ausstattung mit modernen digitalen Lernmedien, aber auch die zeitgemäße Anpassung der Gebäude und Nebenanlagen. Die Möglichkeit der freien Wahl zur Betreuung im Kitabereich schafft seit geraumer Zeit eine Konkurrenzsituation, welche zum einen Teil zur Qualitätssteigerung beiträgt, zum anderen aber auch die Bereitstellung finanzieller Mittel voraussetzt, die im kommunalen Bereich oftmals nicht vorhanden sind. Der Vorteil freier und privater Träger liegt hier auf der Hand. Verschiedene Träger und verschiedene Bildungs- und Erziehungskonzepte schaffen eine Vielfalt an Möglichkeiten zur individuellen Betreuung und Erziehung der Kinder.

Das wohl größte Problem an allen Schulen ist gegenwärtig die Unterrichtsversorgung. Hier hat die Kommune bekannterweise keinen Einfluss, und auch das Land kann hier nicht aus dem »Vollen« schöpfen. Die Fehler der Vergangenheit schlagen hier hart zu Buche.

Die Verantwortung hier aber allein auf verfehlte Personalplanung und Personalpolitik zu schieben, ist viel zu kurz gedacht. Wir alle sind in der Verantwortung, den Beruf des Lehrers/der Lehrerin in seiner Bedeutung und Wahrnehmung positiver darzustellen. Ein Mindestmaß an Respekt und Dankbarkeit gegenüber dem Lehrpersonal gehört hier ebenso dazu wie der Blick auf die Notwendigkeit von Bildung und Erziehung. Hier ist in jüngster Zeit eine Fehlentwicklung erkennbar, der wir mit vereinten Kräften entgegensteuern müssen. Das gilt für die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Politik, aber auch für Eltern wie auch Schülerinnen und Schüler.

Die älter werdende Bevölkerung – eine Chance, nicht Bedrohung

Die Zusammenarbeit der Verbandsgemeinde mit den Trägern im Sozial- und Wohlfahrtsbereich ist eine unabdingbare Notwendigkeit für die demokratische Gestaltung der Gesellschaft. Aus dem Selbstverständnis dieser Verbände heraus ergibt sich eine vielschichtige soziale Schutzfunktion. Neben der allgemeingültigen sozialen Interessenvertretung für Mitglieder, Patientinnen und Patienten wie auch Kundinnen und Kunden bezieht sich diese Schutzfunktion insbesondere auf ältere und kranke Bevölkerungsschichten. Die Förderung des »Gedankens der Gemeinschaft« durch gesellschaftliche Begegnungen, Geselligkeit und Nachbarschaftshilfe bildet einen

mehr als hilfreichen Kontrast zur zunehmenden Vereinzelung und Vereinsamung benachteiligter Menschen. Da sich die vorhandenen Sicherungssysteme durch Verschiebung der Finanzrahmen und der damit verbundenen Reformen zum Teil nicht nur scheinbar zum Negativen verändern, liegt der Fokus der genannten Verbände in Zukunft auch auf der Bereitstellung von Dienstleistungen für alle Altersbereiche.

Die Wahrnehmung, dass Politik nicht immer die richtigen Antworten auf gesellschaftliche Veränderungen und demografische Entwicklung hat, lässt sich nicht vollständig leugnen. Und dennoch sollte die deutlich wahrnehmbare Entwicklung hin zu einer älter werdenden Bevölkerung nicht als Bedrohung, sondern als Erfordernis und Chance zur Neuausrichtung betrachtet werden.

Diese Neuausrichtung kann oder muss in Abhängigkeit der regionalen und auch finanziellen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich sein. Ziel muss es sein, alle Maßnahmen zur Erhaltung der Selbstständigkeit und Selbstbestimmung zu unterstützen, um die Teilhabe und Mitwirkung am gesellschaftlichen Leben in entsprechender Lebensqualität abzusichern. Der Ausbau von Angeboten und Leistungen sowie die notwendige Qualifizierung von Leistungserbringerinnen und -erbringern muss deshalb auch vom Staat gefördert und gefordert werden. Der Bürger möchte sich gern auf seinen Staat verlassen können. Die kommunale Daseinsfürsorge kann jedoch dem Ruf nach Allseitigkeit nicht gerecht werden und ist auf die Hilfe der Sozial- und Wohlfahrtsverbände angewiesen. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Aufgabenträger ist somit Grundlage für den gemeinsamen Erfolg im Sinne des sozialen Friedens.

Für all die beschriebenen Aufgaben und Maßnahme brauchen wir aber vor allem Menschen, die sich dem sozialen Wohl, in welcher Form oder Aufgabenstellung auch immer, hauptamtlich oder ehrenamtlich verschrieben haben und dazu beitragen, dass dieser Sozialstaat funktioniert.

Sozialstaat definiert sich nicht nur über gesetzliche Vorgaben, sondern vor allem über Wahrnehmung, Lösungsansätze und Umsetzung.

An der Gestaltung dieser Institution »Sozialstaat« dürfen und müssen wir alle teilnehmen, jede und jeder nach seinen Fähigkeiten und Möglichkeiten, um aus der Pflicht der Gestaltung das Recht einer Teilnahme zu beanspruchen.

André Schröder

Kommunen an der sozialstaatlichen Belastungsgrenze – das Beispiel Mansfeld-Südharz

Der Landkreis Mansfeld-Südharz liegt im Südwesten Sachsens-Anhalts und damit zentral in Deutschland und Europa. Ende 2022 lebten hier auf einer Fläche von 1.450 Quadratkilometern 132.000 Einwohner.

Zwischen dem Mansfelder Bergland vor den Toren des Ballungsraumes Halle/Leipzig und dem Südharz erstreckt sich eine der geschichtsträchtigsten Regionen Deutschlands überhaupt. Fruchtbare Niederungen, der Kupfer- und Silberbergbau sowie eine wald- und feldreiche Mittelgebirgslandschaft bescherten der Region eine tausende Jahre alte Siedlungstradition. Mehrere Königspfalzen, das Welterbe des Reformators Martin Luther, Ausgangsstätte für Geistesgrößen wie Gottfried August Bürger oder Novalis, man könnte ins Schwärmen kommen, wenn man über diese Heimat spricht – wären da nicht die vielen Umbrüche, die diesem Kernland deutscher Geschichte immer wieder zugesetzt haben. Kriege und Grenzverlaufsänderungen gab es über die Jahrhunderte immer wieder. Den Gipfel der Kleinstaaterei gab es hier mit drei Mansfelder Grafschaften an einem Standort. Dazu kam später der Status einer Randlage, zunächst zur Zeit der DDR in Bezug zum Westen und nun aktuell mit Blick auf den Nachbarn Thüringen. Der prägende industrielle Bergbau kam nach der Wiedervereinigung schnell zum Erliegen. Ein ganzer Landstrich hatte sich neu zu erfinden. Gäbe es einen Ehrenpreis für Transformationserfahrungen und gemeisterten Strukturwandel, dem Landkreis Mansfeld-Südharz wäre er sicher!

Statt Lebensleistungen und Veränderungsbereitschaft zu würdigen, kam es in der Vergangenheit jedoch zu einer Stigmatisierung als Problemregion.

Höchste Arbeitslosigkeit, Abwanderung und Überalterung sowie die niedrigste Steuerkraft je Einwohner – auf düstere Untergangsszenarien musste man nicht lange warten. Obwohl positive Veränderungen längst sichtbar sind und sich viele Kennziffern deutlich verbessert haben, ist dieses Image immer noch in den Köpfen verankert.

Derzeit hat sich die Zahl der Arbeitssuchenden in den vergangenen zehn Jahren halbiert und der Landkreis verzeichnet inzwischen sogar Wanderungsgewinne. Auch die Zahl der Jobs hat sich erhöht. Hätte man auf die Zukunftsprognosen mancher Professoren gehört, hätte das eigentlich ein Ding der Unmöglichkeit sein müssen. Geblieben sind der ramponierte Ruf und die sozialpolitischen Herausforderungen einer demografisch immer noch aus der Balance gefallenen Region. Bei der staatlichen Fürsorge treffen echte Bedarfe auf ein stark verankertes Allmachtsverständnis des Staates: Versagt das Bürgertum, ist es hier immer der Staat.

In Mansfeld-Südharz merkt man zuerst, wenn die deutschen Sozialkassen vor großen Herausforderungen stehen. Vor allem die Kommunen finanzieren den Sozialstaat immer häufiger auf Pump. Während sich die EU zunehmend zu einer Transferunion entwickelt, muss der deutsche Beitrags- und Steuerzahler demografische Entwicklungen ausgleichen und neue Ausgabeversprechen der Politik finanzieren. Dabei wird der Handlungsspielraum der Kommunen immer kleiner. Die Belastungen durch Sozialausgaben steigen jährlich. Strukturschwächere Regionen trifft das am härtesten. Dort sind steigende Ausgaben im Sozialbereich inzwischen der Hauptgrund



André Schröder
1969 in Sangerhausen geboren

seit 2021 Landrat des Kreises Mansfeld-Südharz

2016 – 2019 Minister der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt

seit 2012 Stellvertretender Landesvorsitzender der CDU Sachsen-Anhalt

2011 – 2021 Mitglied des Landtages Sachsen-Anhalt

2008 – 2011 Staatssekretär im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt

2002 – 2008 Mitglied des Landtages Sachsen-Anhalt

1996 – 2002 Referent der CDU-Landtagsfraktion

1990 – 1995 Studium der Philosophie und Politikwissenschaft an der Universität Leipzig

für Haushaltskrisen und Überschuldung. Wichtige Investitionen an Schulen und Straßen bleiben auf der Strecke. Die kommunale Selbstverwaltung ist in Gefahr!

Muss der Bund zu mehr Entlastung beitragen, auch wenn er selbst seine Kernaufgaben zunehmend über höhere Kredite finanziert? Oder hat sich der Sozialstaat längst überdehnt? Das Prinzip der Sozialstaatlichkeit ist fest im Grundgesetz verankert. Die grundlegende Existenzsicherung und Absicherung soziokultureller Teilhabe fallen unter die Fürsorgepflicht des Staats. Die erreichte Komplexität dieses Politikfeldes lässt sich jedoch aus dem Sozialstaatsprinzip nicht ableiten.

Kommunen sind überwiegend im »übertragenen Wirkungskreis«, das heißt, ausführend tätig. Die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit müsste den Handlungsspielraum eigentlich bestimmen. Stattdessen übersteigen gesetzlich manifestierte Bedarfe oder Leistungsansprüche die Möglichkeiten um ein Vielfaches. Zieht man die Staatsverschuldung sowie die Schulden der Sozialversicherung zusammen, ergibt sich laut Statistischem Bundesamt ein Minus in 2021 von sage und schreibe 2,35 Billionen Euro.

Selbst wenn die Finanzierung von Sozialausgaben für die Kommunen auskömmlich geregelt würde, kämen die Fallbearbeiter in den Behörden bei wachsenden Empfängerzahlen an ihre Grenzen. Zusätzliches Personal ist jedoch immer seltener rekrutierbar. Künftig wird deshalb kein Weg daran vorbeiführen, dass man die Grenzen des Sozialstaats neu definiert. Mehr Pragmatismus und mehr Pauschalen, anstatt letzte Einzelfallgerechtigkeit, wären hilfreich. Der Verankerung der Generationengerechtigkeit oder eines umfassenden Nachhaltigkeitsgebots als Staatsziel im Grundgesetz würde ich als Landrat zustimmen.

Aus dem Leistungsspektrum des deutschen Sozialstaats übernehmen die Landkreise und kreisfreien Städte einen Löwenanteil. Sie setzen um, was Deutscher Bundestag und die Landtage beschließen. Gleichzeitig finanzieren sie anteilig einige der Ausgaben mit, ohne diese jedoch beeinflussen zu können. Beispielhaft für das weitreichende Leistungsspektrum soll hier der Blick auf die Aufgabenbereiche des Amts für Soziales und Integration im Landkreis Mansfeld-Südharz stehen. Strukturell ist das Amt für Soziales und Integration in verschiedene Sachgebiete unterteilt. Es übernimmt insbesondere Fürsorgeleistungen, aber auch leistungsrechtliche Ansprüche.

1. Sozialleistungen

- Es werden Hilfen zum Lebensunterhalt bezahlt. Anspruchsberechtigt ist jeder Mensch, der seinen notwendigen Lebensunterhalt weder aus eigenen Mitteln und Kräften noch mithilfe anderer bestreiten kann. Dies gilt jedoch nur für die Personen, die keinen Leistungsanspruch aus anderen Leistungssystemen haben.

- Es wird die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gewährleistet. Anspruchsberechtigt sind Personen, die die Regelaltersgrenze erreicht haben, oder Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und dauerhaft voll erwerbsgemindert sind und ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können.
- Es werden Kosten zur Gesundheitsversorgung übernommen. Für alle Anspruchsberechtigten, die nicht krankenversichert sind, wird die medizinische Versorgung durch den Sozialhilfeträger sichergestellt.
- Es werden Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gewährt. Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (8. Kapitel des SGB XII) richtet sich an Personen, bei denen besonders belastende Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind. Insbesondere von Obdachlosigkeit und in Verbindung damit von weiteren existenziellen Problemlagen betroffene Personen gehören zu diesem Adressatenkreis. Der Landkreis gestaltet diese Rechtsvorschrift in Form eines sozial begleiteten Wohnens, der Jugendwerkstatt, einer Clearingstelle für von Obdachlosigkeit bedrohte Personen, des Frauenschutzhauses, einer Beteiligung an der Schuldnerberatungsstelle, eines ambulant betreuten Wohnens und der Begleitung von neu zugewanderten Personen aus.
- Weiterhin sind Hilfen in anderen Lebenslagen möglich. Auch in anderen belastenden Situationen kann Sozialhilfe geleistet werden. Hierzu zählen z. B. die Blindenhilfe und die Übernahme von Bestattungskosten.
- Der Landkreis ist auch die zuständige Wohngeldbehörde (ausgenommen der Städte Sangerhausen und Eisleben). In dieser Zuständigkeit prüft der Landkreis Mansfeld-Südharz die Zahlbarmachung der Wohngeldansprüche. Weiterhin gehört zum Sachgebiet auch die Ausstellung von Wohnberechtigungsscheinen nach dem Wohnraumförderungsgesetz.

2. Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege

- Der Landkreis ist für die Durchführung des Gesamtplan- und Teilhabeplanverfahrens, die Prüfung der Anträge auf Leistungen nach dem SGB XII für Menschen in besonderen Wohnformen und daraus resultierenden Bescheiderteilungen und die Zahlbarmachung verantwortlich.
- Im Rahmen einer Heranziehung durch das Land Sachsen-Anhalt ist der Landkreis Mansfeld-Südharz für die Leistungen der Hilfe zur Pflege verantwortlich. Im Rahmen des Prüfverfahrens werden die sozialhilferechtlichen Ansprüche auf unterstützende Leistungen geprüft. So können anspruchsberechtigte Personen unterstützende finanzielle Leistungen erhalten, wenn diese ihre Kosten für z. B.

den Platz im Pflegeheim, bei der Tagespflege oder der ambulanten Pflege nicht decken können.

3. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

- Im Rahmen der Zuständigkeit ist der Landkreis für die Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Personen verantwortlich. Hierfür betreibt der Landkreis eine Gemeinschaftsunterkunft in Eisleben und aufgrund der aktuellen Ukraine-Krise auch eine Erstaufnahmeeinrichtung in Hettstedt. Gemeinsam mit verschiedenen Partnern erfolgt auch die Begleitung und Betreuung, je nach Intensität und persönlicher Entwicklung der Asylsuchenden.
- Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die Arbeitslosengeld II, Sozialgeld oder Sozialhilfe erhalten oder deren Eltern den Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen, haben grundsätzlich einen Rechtsanspruch auf die Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket. Für die Überprüfung der Rechtsansprüche ist für die Fälle des Bezugs von Wohngeld und Kinderzuschlag der Landkreis Mansfeld-Südharz zuständig.
- Der Landkreis bietet sozialschwachen Bürgern die Möglichkeit der Beantragung eines Familien- und Sozialpasses. Hierdurch können Vergünstigungen z. B. bei der Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel in Anspruch genommen werden.

4. Regionaler Arbeitsmarkt/Projektmanagement

- In Kooperation zwischen der Bundesagentur für Arbeit, den kommunalen Spitzenverbänden und dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung wird der Landkreis Mansfeld-Südharz verschiedene Projekte umsetzen und begleiten.

5. Kosten der Unterkunft und Heizung

- Die Durchführung der vorgenannten Aufgabe wurde in Mansfeld-Südharz per Vertrag auf das Jobcenter als gemeinsame Einrichtung übertragen. Je nach den aktuellen rechtlichen Vorgaben verbleibt ein Anteil (welcher jährlich neu festgesetzt wird) der Kosten der Unterkunft im kommunalen Haushalt und sorgt dort auch angesichts steigender Energiepreise für eine erhöhte Verschuldung.

6. Kinder- und Jugendhilfe in allen Lebenslagen

Jeder kann sich an das Jugendamt wenden, insbesondere Eltern, aber auch Kinder und Jugendliche, wenn sie Probleme haben oder in Notsituationen sind. Die Jugendhilfe hat folgende Aufgaben für den gesamten Landkreis zu erfüllen:

- frühe Hilfen für Säuglinge und Kleinkinder und das Betreiben eines lokalen Netzwerkes Kinderschutz;
- die Förderung der Kindertageseinrichtungen und Tagespflege;
- die Gewährleistung von Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Jugendschutz;
- die Auszahlung von Unterhaltsvorschussleistungen;
- die Förderung der Erziehung in der Familie (Beratung in Fragen Partnerschaft, Trennung, Scheidung, Familienbildung);
- Hilfen zur Erziehung/Hilfen für junge Volljährige;
- die Gewährung von Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche als Rehabilitationsträger;
- die Sicherstellung von Vormundschaft, Beistandspflicht und Pflegschaft, um Kindeswohlgefährdungen abzuwenden;
- Jugendhilfeplanung;
- wirtschaftliche Jugendhilfe;
- die Bearbeitung des Elterngeldes;
- Vorhaltung eines psychologischen Dienstes;
- Controlling-Aufgaben.

Darüber hinaus betreibt der Landkreis eine virtuelle Jugendberufsagentur, um den Übergang von der Schule in den Beruf zu erleichtern (www.jub-msh.de).



Nachbemerkung des Autors:

Landes- und Kommunalpolitik am eigenen Leib zu erfahren bereichert die eigenen Perspektiven. Man nimmt gleichsam an verschiedenen Seiten des gleichen Tisches Platz. So habe ich es immer empfunden. Voller Demut und Dankbarkeit, aber auch mit wachsendem Unmut über erlebte Fehlentwicklungen, stehe ich nun im Tagesgeschäft eines Amtes, in dem man abwechselnd regionale Identitätsfigur oder Hassgestalt wird. Die wachsenden Probleme beim Vollzug der kommunalen Selbstverwaltung scheinen mir wie ein Warnsignal für unsere gesamte politische Grundordnung. Als »Kind der deutschen Einheit« das jetzige System durchaus schätzend, kann mir das nicht gleichgültig sein. Unterstellen wir einfach uns und den von uns getragenen Strukturen die Lern- und Entwicklungsfähigkeit, die wir im Sinne einer gelingenden Zukunft brauchen. Es wäre schön, wenn wir dabei nicht irrten.

Markus Behrens
Johannes Pfeiffer

Lebensbegleitende Berufsberatung – auf dem Weg zur künftigen Arbeitsagentur

Der deutsche Sozialstaat sieht sich im Jahr 2022 mehreren Krisen zeitgleich gegenübergestellt: Coronapandemie, Fachkräftemangel, Ukraine-Konflikt, Inflation und Energiekrise bestimmen die Berichterstattung sowie das Leben und die Probleme der Bevölkerung. Am Beispiel der Arbeitsverwaltung soll im Folgenden beschrieben werden, wie es dem deutschen Sozialstaat in der Vergangenheit gelungen ist, Krisen zu bewältigen, und wie dies in Zukunft mit Blick auf die bereits jetzt absehbaren Herausforderungen infolge der Megatrends Demografie, Digitalisierung und Dekarbonisierung auch weiterhin gelingen kann. Hierfür wird zunächst der Umbau vom Arbeitsamt zur modernen Dienstleisterin am Arbeitsmarkt sowie der Beitrag der Bundesagentur für Arbeit zum Krisenmanagement der drei großen Krisen des 21. Jahrhunderts (Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009, Flüchtlingskrise 2015/2016 und Coronapandemie seit 2020) skizziert. Daran anschließend erfolgt die Darstellung der aktuellen strategischen Ausrichtung der Bundesagentur für Arbeit angesichts der zukünftigen gesellschaftlichen Herausforderungen.

Von der Behörde zur modernen Dienstleisterin am Arbeitsmarkt

Die Aufgaben der Arbeitsverwaltung haben sich seit ihrer erneuten Gründung 1952 unter Einfluss von Gesetzgeber und Sozialpartnern stetig geändert. Herrschte im Deutschland der späten 1950er/frühen 1960er Jahre noch Vollbeschäftigung vor, führten Krisen wie die Strukturkrise im Bergbau, die erste Rezession 1966 und die Ölkrise zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit in den 1970er und 1980er Jahren. Arbeitslosigkeit konnte nicht wirksam bekämpft werden, stattdessen wurde ver-

Markus Behrens
1973 in Torgau geboren

seit 2022 Vorsitzender der Geschäftsführung der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit

2016 – 2021 operativer Geschäftsführer Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit

2015 Geschäftsführungsmitglied der Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen

davor mehrjährige Stationen als Geschäftsführungsmitglied der Agentur für Arbeit Halle, Chef der Arbeitsagentur Dessau-Roßlau-Wittenberg und in der Zentrale der BA

1991 – 1994 Studium an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit Mannheim



Johannes Pfeiffer
1967 in Bischofsburg geboren

seit 2020 Vorsitzender der Geschäftsführung der Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen bei der Bundesagentur für Arbeit

davor jeweils mehrjährige Stationen als Geschäftsführer in den Regionaldirektionen Berlin-Brandenburg, NRW, Zentrale der BA und Arbeitsagenturen Düsseldorf und Wuppertal



sucht, ihre sozialen Folgen abzufedern – beispielhaft ist hier die Verlängerung von Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes zur Flankierung des Stellenabbaus im Steinkohlebergbau zu nennen.

Nach der Wiedervereinigung kam es zur transformationsbedingten Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland, die mit Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen sozial aufgefangen werden musste. In der Folge führte die gesamte Arbeitsmarktsituation der 1990er Jahre zu ständigen Haushaltskonsolidierungen, die mit einer permanenten Änderung des Transfersystems verbunden waren. Eine stärkere Ausrichtung an Kundinnen und Kunden sollte gegen Ende der 1990er Jahre mit dem Reformprojekt »Arbeitsamt 2000« erfolgen: Neben Arbeitnehmer- sollten künftig auch Arbeitgeberkunden im Fokus stehen, und durch Eingliederungsbilanzen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie Zielvereinbarungen sollte mehr Transparenz und Steuerung über Ziele ermöglicht werden. Dieser Ansatz wurde ebenfalls im neuen Sozialgesetzbuch III verankert, welches das Arbeitsförderungsgesetz 1998 als rechtliche Grundlage der Bundesanstalt für Arbeit ablöste. Doch noch vor Abschluss des Reformprozesses wurden Fehler bei der statistischen Erfassung von Arbeitsvermittlungen aufgedeckt. Diesen sogenannten Vermittlungsskandal

nahm die damalige rot-grüne Bundesregierung zum Anlass, eine Kommission unter dem Vorsitz des damaligen VW-Personalvorstands Peter Hartz zu beauftragen, die Bundesanstalt und die Arbeitsmarktpolitik insgesamt auf den Prüfstand zu stellen und eine umfassende Arbeitsmarktreform zu erarbeiten.

Die Arbeitsmarktreform 2002 verfolgte die Leitidee, die Eigenverantwortung der Arbeitsmarktakteure mit dem Prinzip Fördern und Fordern zu stärken und letztendlich die Laufzeit offener Stellen zu verkürzen sowie die Dauer der Arbeitslosigkeit zu reduzieren. In vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (sogenannte Hartz-Gesetze I–IV) sollte eine Aktivierung der arbeitslosen Menschen mit allen Mitteln der Arbeitsmarktpolitik erfolgen. Die Änderungen im Leistungsbezug (u. a. Einführung Arbeitslosengeld II durch Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe), die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln, die Liberalisierung von Leiharbeit, die Förderung der Selbstständigkeit (durch Gründung einer Ich-AG oder Bezug von Überbrückungsgeld), die bessere Förderung von Weiterbildung sowie eine Reform der geringfügigen Beschäftigung zielten vorrangig auf eine Erhöhung der Arbeitsanreize.

Zusätzlich sollte der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit (BA) eine schnellere Vermittlung von Arbeitsstellen und einen gezielteren Einsatz von Förderleistungen ermöglichen. Der damalige Vorstandsvorsitzende Frank-Jürgen Weise bezeichnete diesen Umbau von einer verrichtungsorientierten Behörde zum zielorientierten Dienstleistungsunternehmen als »Paradigmenwechsel«.

Ausgehend von Reformimpulsen der europäischen Ebene begann die Modernisierung der Arbeitsverwaltung im Sinne des New Public Managements – also mittels verwaltungspolitischer Reformstrategien, die überwiegend von einer betriebswirtschaftlichen Interpretation des Verwaltungshandelns geleitet werden – zwar bereits Mitte der 1990er Jahre, jedoch wurden insbesondere durch Hartz III viele weitere Elemente eingeführt.

In der ersten Reformphase (Führbarkeit) wurde bis 2006 ein neues Führungs- und Steuerungssystem aufgesetzt, das einen konzernmäßigen Umbau der Institution erforderte, um das Handeln aller Mitglieder der Organisation klar an Zielen auszurichten und über die Ebenen hinweg eine persönliche Verantwortlichkeit hierfür zu etablieren. Gleichzeitig wurde auf die Vorgabe einzelner Verfahrensschritte und detaillierter Handlungsanweisungen verzichtet, um Handlungsspielräume vor Ort sinnvoll zu nutzen. Neben der Schaffung dezentraler Verantwortung waren die Ausrichtung an Wirkung (Effektivität) und Wirtschaftlichkeit (Effizienz) sowie die Herstellung von Transparenz Kernelemente der neuen Steuerungslogik. Vor

der Reform bezogen sich quantitative Analysen vor allem auf aggregierte Daten. Die Entwicklung einzelner Kunden und Kundinnen und der Einfluss, den die BA auf diese Entwicklung hatte, konnten nicht abgebildet werden. Um Wirkung und Wirtschaftlichkeit messen zu können, wurden Kennzahlen und Indikatoren entwickelt und durch ein neues Führungsinformationssystem alle für die Steuerung bedeutsamen Daten auf einer einheitlichen Plattform bundesweit gebündelt.

Seit Einführung des Controllings werden nun Führungskräfte bei der Steuerung besser unterstützt. Die Planung erfolgt im Gegenstromverfahren in Abstimmung mit dem Verwaltungsrat (in der Arbeitslosenversicherung). Dabei wechseln sich Top-down- und Bottom-up-Prozesse ab: Zielerwartungswerte zu strategischen Geschäftsfeldern seitens des Vorstands werden mit Erwartungen zur Zielerreichung der Agenturen abgeglichen und in einem Zielvereinbarungsprozess plausibilisiert. Der Zielerreichungsgrad wird in regelmäßig stattfindenden Zielnachhaltedialogen und Leistungszirkeln festgestellt, und notwendige Ableitungen werden dort gemeinsam beschlossen.

Zusätzlich zum Führungsinformationssystem wurde auch ein System zum internen Leistungsvergleich eingeführt, das Arbeitsagenturen, die unter ähnlichen Bedingungen arbeiten, in sogenannten Vergleichstypen zusammenfasst. Erfolgreiche Agenturen dienen seither als Benchmark, u. a. für Sollwerte bei der Zielerreichung und zum Anlass gegenseitigen Lernens.

Darüber hinaus hat eine neue Führungskultur Einzug in die Arbeitsverwaltung erhalten: Geschäftsführungen lösen Direktoren ab, Teams die ehemaligen Vermittlungsbereiche und Leistungsstellen. Nicht Amtsautorität zählt, sondern fachliche und soziale Kompetenz, das heißt insbesondere Aspekte wie Teamarbeit, offene Kommunikation, Zuverlässigkeit und Engagement.

Leistungs- und Entwicklungsdialoge schaffen so die Verbindung zur individuellen Beurteilung von Führungskräften und Mitarbeitenden. Neben neuen Führungsstrukturen wurden Ende 2003 erste Kundenzentren in den Arbeitsagenturen erprobt (Vorschaltung der Bereiche Empfang und Eingangszone zur persönlichen Anliegenklärung sowie terminierte Vorsprachen in der Arbeitsvermittlung) sowie die Service-Center 2004 zur telefonischen Anliegenklärung bundesweit eingeführt. Damit wurde der Übergang zur zweiten Reformphase geschaffen.

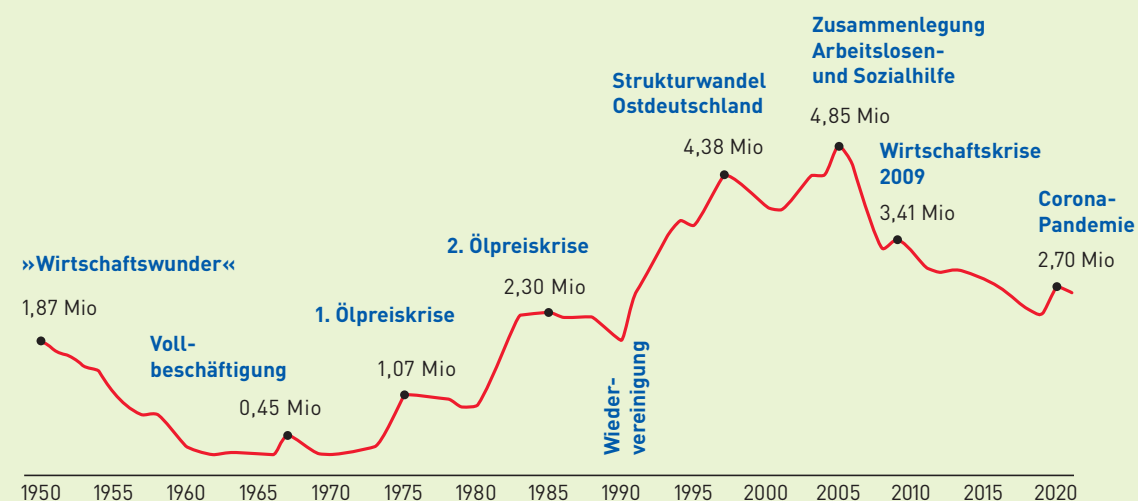
Die zweite Reformphase (operative Leistung) führte zu einer Qualitätssteigerung in der Vermittlung und Beratung. Es wurden Geschäftsprozesse definiert, damit die Kundinnen und Kunden trotz regionaler Spezifika in den Arbeitsmärkten die

gleiche Qualität der Dienstleistung erwarten dürfen. Zudem bieten vergleichbare Geschäftsprozesse einen gemeinsamen Referenzrahmen für Verbesserungen durch ein Lernen voneinander. Mit der bundesweiten Einführung der Kundenzentren konnten die operativen Dienste schneller und professioneller angeboten werden. Standardisierbare Tätigkeiten wurden gebündelt und in neuen Dienstleistungsbereichen verortet. Empfangsbereiche klären seitdem schnell zu erledigende Kundenanliegen und steuern die unterminierten Kundenströme in den Arbeitsagenturen. Darüber hinausgehende Kundenanliegen werden in den offenen Eingangszonen direkt bearbeitet. Im Bereich »Gewährung von Arbeitslosengeld« wurde die terminierte Antragsbearbeitung im Beisein der Kundinnen und Kunden eingeführt, wodurch Beschwerden und Nachfragen zu Leistungsanträgen deutlich zurückgingen. Die Einführung der Handlungsprogramme für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkunden definierte bundeseinheitlich verbindliche Mindeststandards in den Vermittlungsprozessen. Diese Programme bilden zudem die Basis für eine kompetente Integrationsberatung für Arbeitslose wie Arbeitssuchende und eine vertriebsorientierte Beratung der Arbeitgeber. Mit individuellen Profilen zur Kundendifferenzierung können zusammen mit den Kundinnen und Kunden die passende Integrationsstrategie entwickelt und gemeinsame Ziele ihrer Umsetzung vereinbart werden. Flankiert wurde die Einführung der neuen Mindeststandards durch umfangreiche Schulungsmaßnahmen für Beratungstechniken bzw. Vertriebsorientierung der Mitarbeitenden. Parallel wurde eine Modernisierung, Vereinheitlichung und Zentralisierung der IT angestoßen, da sich die Prozesse und Abläufe in den Arbeitsagenturen grundlegend geändert hatten. Beschlossen wurde zudem, die Entwicklung und den Ausbau von Onlinelösungen für Kundenanliegen (z. B. in 2009 Modernisierung der Jobbörse, Kindergeld online beantragen) fortlaufend voranzutreiben und zu verbessern.

In der dritten Reformphase (Innovation am Markt) sollten Ideen entwickelt werden, wie die Position der BA als Dienstleisterin am Arbeitsmarkt gefestigt und gestärkt werden kann. Zwei ineinandergreifende Leitlinien prägten diese Reformphase: Der ausgleichende Anteil durch Gewährung passiver Leistungen sollte zugunsten von präventivem Handeln reduziert werden, um Arbeitslosigkeit nicht entstehen zu lassen.

Das bedeutete, dass die BA sich zur ersten Ansprechpartnerin bei der Bewältigung von Übergangs-, Anpassungs- und Ausgleichsproblemen am Arbeitsmarkt entwickeln wollte. Neben der Konzentration auf das Kerngeschäft Beratung und Vermittlung rücken daher nun zunehmend Netzwerk-tätigkeit und Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt in den Fokus.

Hierbei hat die BA neue Rollen übernommen, beispielsweise als Beraterin, Initiatorin und Koordinatorin.



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1950

Bestand an Arbeitslosen
Jahreswerte 1950* bis 2021
*1950 bis 1990 nur Westdeutschland

Die vielen Reformprozesse hatten das Ziel, die Arbeitsmarktentwicklung, insbesondere in Krisenzeiten, positiv zu beeinflussen (siehe Abbildung oben). Laut dem ehemaligen BA-Chef Weise bleibt es jedoch eine Daueraufgabe, die Flexibilität der BA zu erhöhen. Wie diese Umsetzung bisher gelungen ist, zeigen die drei großen Krisen zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Beitrag der Bundesagentur für Arbeit zum Krisenmanagement des 21. Jahrhunderts

Die globale Finanzkrise, die 2007 als Immobilienkrise in den USA begann, hat fast überall auf der Welt zu einem deutlich abgeschwächten Wirtschaftswachstum oder sogar zur Rezession geführt. In einer Studie für das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) urteilte Timo Baas 2009: »In der Europäischen Union sind Deutschland und Irland am stärksten von der Wirtschaftskrise betroffen. Mit

einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 von fünf bis sechs Prozent wird ein Einbruch prognostiziert, den es in der Geschichte der Bundesrepublik noch nicht gegeben hat.« Es waren erhebliche öffentliche Finanzhilfen erforderlich, um das Banken- und Finanzsystem zu stabilisieren, in Deutschland vor allem durch den Finanzmarktstabilisierungsfonds. Zudem wurden in Deutschland zwei umfangreiche Konjunkturprogramme aufgelegt. Eine weitere Studie des IAB aus dem gleichen Jahr stellte fest: »Die Wirtschaftskrise wirkt sich zwar negativ auf den Arbeitsmarkt aus, es gibt aber auch dämpfende Faktoren. So setzen mehrere Maßnahmen des Konjunkturprogramms direkt am Arbeitsmarkt an, z. B. die attraktivere Gestaltung der Kurzarbeit.« Die Möglichkeit zur Kurzarbeit wurde von 12 auf 18 Monate verlängert und Zugangsvoraussetzungen wurden erleichtert, wie z. B. durch Aussetzen des Erfordernisses, dass ein Drittel der Beschäftigten vom Arbeitszeitausfall betroffen sein muss. Den Ausgaben der BA von fast 5 Milliarden Euro stand die Rettung von mehr als 330.000 Arbeitsplätzen gegenüber.

Im Jahr 2015 stand die Zuwanderung von Schutzsuchenden in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Fokus der politischen und medialen Aufmerksamkeit. In Deutschland führte der starke Anstieg der Asylbewerberzahlen zu einer Verwaltungs- und Infrastrukturkrise, die auch als Flüchtlingskrise bezeichnet wurde. Im Berichtszeitraum 2015 wurden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 476.649 Erst- und Folgeanträge registriert (gegenüber 202.834 im Jahr 2014). Dies entsprach einem Anstieg um 135 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Hauptherkunftsland der Schutzsuchenden war 2015 Syrien. In Anbetracht der demografischen Entwicklung und der prognostizierten Reduktion des Erwerbspersonenpotenzials kam das IAB 2016 zu dieser Bewertung: »Im Ergebnis liegt das Erwerbspersonenpotenzial mittelfristig um 460.000 Personen höher als es ohne Flüchtlingszuwanderung der Fall wäre.« Der BA kam und kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung in der Vermittlung und Beratung zu.

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das die Voraussetzungen für eine gezielte Zuwanderung erleichterte, hat die Politik im März 2020 die Rolle der BA gestärkt. Bei der Rekrutierung ausländischer Fachkräfte und der Berufsanerkennung unterstützen die Dienststellen der BA seither mit Informationen und der Durchführung von Rekrutierungsaktivitäten im Rahmen von Vermittlungsabsprachen.

Die neu eingerichtete »Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung« in Bonn ergänzt das bestehende Beratungsangebot und dient Antragstellenden während des gesamten Anerkennungsverfahrens als zentraler Ansprechpartner. Sie entlastet die zuständigen Stellen bei der Beratung vor und während des Anerkennungsverfahrens und macht das Verfahren für die Antragstellenden transparenter und effizienter.

Ab Mitte März 2020 wurde durch die Bundesregierung bei dem Versuch, die Ausbreitung des neuartigen Coronavirus in Deutschland einzugrenzen, das wirtschaftliche und öffentliche Leben weitgehend heruntergefahren. Seitdem gab es eine Vielzahl an Verordnungen und Lockdown-Maßnahmen. Die Arbeitslosigkeit, die 2019 den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung erreicht hatte, stieg vorübergehend deutlich an. Im Jahr 2020 waren in Deutschland in der Spitze sechs Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit, und an manchen Tagen zahlte die BA sogar so viel Kurzarbeitergeld aus wie im gesamten Jahr 2019. Im Gegensatz zur Finanzkrise 2009 kamen die Anzeigen aus nahezu allen Branchen, vom Hotel- und Gaststättengewerbe bis zum Handel. Durch den flexiblen und engagierten Einsatz der Mitarbeitenden gelang es der BA, den betroffenen Betrieben und Beschäftigten schnell, zuverlässig und unbürokratisch Leistungen zu gewähren.

Dabei kamen innerhalb weniger Tage völlig neue Aufgaben und Herausforderungen auf jeden einzelnen Beschäftigten zu – es wurden ca. 11.500 Mitarbeitende in kurzer Zeit aus den gewohnten Aufgaben abgezogen, kurzfristig online geschult und für die Bearbeitung von Kurzarbeit (Anzeigen und Anträge) eingesetzt und damit die 700 Mitarbeitenden, die originär für Kurzarbeit zuständig waren, unterstützt. Diese schnelle und flexible Reaktion gelang aufgrund der leistungsfähigen IT-Infrastruktur. Die seit 2012 eingeführte elektronische Akte (eAkte) ermöglichte ein standortübergreifendes Bearbeiten von Anträgen. Im Zuge einer Expressdigitalisierung konnten zusätzlich im Frühjahr 2020 eine Vielzahl an Mitarbeitenden mobil arbeiten und sich so vor einer Ansteckung mit dem Coronavirus schützen. Die Türen in den Arbeitsagenturen und Jobcentern schlossen sich am 18. März 2020, aber es wurden zugleich innerhalb kürzester Zeit für die Kundinnen und Kunden alternative Zugangswege mittels Telefonie, E-Mail- und Onlinezugängen geschaffen. Der nichtterminierte Zugang wurde auf das Notwendigste reduziert. Daniel Terzenbach, Vorstand Regionen der BA, resümierte diesbzüglich: »In Ausnahmesituationen wie dieser merken die Menschen, wie gut es ist, wenn ein Staat eine funktionierende Verwaltung hat.« Das fasst die Rolle und Bedeutung der BA als verlässlicher und innovativer Administrator für Bundesaufgaben prägnant zusammen. Die frühzeitige Einbindung der Selbstverwaltungsorgane und der darin vertretenen Sozialpartnerorganisationen und öffentlichen Körperschaften gewährleistet dabei die gerade in Krisenzeiten erforderliche gesellschaftliche Akzeptanz.

Herausforderungen der Zukunft – und wie die Bundesagentur für Arbeit sich darauf vorbereitet

Drei große D bestimmen als Megatrends den Arbeitsmarkt der Zukunft:

Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung sind längst keine abstrakten Begriffe mehr, sondern begegnen allen Menschen in der Gesellschaft täglich und ganz konkret.

Der demografische Wandel verschiebt das Verhältnis von Arbeitskräfteangebot und Nachfrage. Allein aus demografischen Gründen (und ohne weitere Effekte oder Gegenmaßnahmen) würde nach Berechnungen des IAB aus dem Jahr 2021 das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland von derzeit 47,4 Millionen Personen zwischen 2020 und 2035 voraussichtlich um 7,2 Millionen, bis 2060 noch einmal um 8,9 Millionen Arbeitskräfte sinken. Die volkswirtschaftliche Folge dieser Entwicklung zeigt sich im immer deutlicher werdenden Fachkräftemangel vieler Berufe und der damit verbundenen deutlichen Begrenzung der Wirtschaftsleistung vieler Branchen. Politische Entscheidungen im Kontext Klimawandel und Energiewende sowie die daraus abgeleiteten Strategien und Transformationsprozesse geben starke Impulse für strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt. Kohleausstieg, Ausbau der E-Mobilität, Ausweitung der CO₂-Bepreisung, Energiemangelsituation und der Ausbau regenerativer Energien verändern Angebot und Nachfrage bei Arbeitsplätzen, aber auch Qualifikationsanforderungen und Qualifizierungsbedarfen teilweise deutlich. Die Folgen des Ukraine-Kriegs beschleunigen diese Entwicklung dramatisch. Auch die Alltagswelt und die Berufsbilder unterliegen aufgrund der Digitalisierung einem starken Wandel. Über die vergangenen 25 Jahre hinweg verzeichnen alle hoch entwickelten Länder einen Rückgang der Beschäftigung in durchschnittlich qualifizierten Jobs. Gleichzeitig nimmt die Beschäftigung in gering und hoch qualifizierten Jobs zu. Aktuelle Untersuchungen des IAB gehen davon aus, dass aufgrund der Digitalisierung Tätigkeiten in Helfer- und Fachkräftenberufen bereits heute ein hohes Veränderungspotenzial aufweisen. Immer mehr und immer höher qualifizierte Tätigkeiten können von computergestützten Maschinen übernommen werden. Entsprechend werden sich in den nächsten Jahren Berufsbilder teilweise deutlich wandeln. Die jeweiligen Trends stehen dabei nicht isoliert nebeneinander. Sie wirken verstärkend oder ausgleichend. So unterstützt beispielsweise die Digitalisierung die Dekarbonisierung und führt zu einer sogenannten doppelten Transformation. Die bisweilen dramatischen Auswirkungen der Demografie hingegen werden durch Digitalisierung in ihrer Beschäftigungswirkung abgemildert.

Die Weichen für eine erfolgreiche Bildungs- und Erwerbsbiografie werden früh gestellt. Je besser der Berufseinstieg junger Menschen gelingt, desto weniger Versäumnisse müssen hinterher ausgeglichen werden.

Hier setzt die lebensbegleitende Berufsberatung der BA an. Sie unterstützt junge Menschen und Erwachsene ganzheitlich und präventiv im Verlauf ihrer gesamten Bildungs- und Erwerbsbiografie.

Die Berufsberatung vor dem Erwerbsleben begleitet junge Menschen frühzeitig und kontinuierlich in ihrem Berufs- und Studienwahlprozess. Die BA hat hier ihre Aktivitäten seit 2019 verstärkt, indem bereits in den jeweiligen Vor- und Vor-Entlassklassen angesetzt und der Beratungsstandort Schule priorisiert wird. Die Berufsberatung im Erwerbsleben richtet sich an Erwerbstätige, die vor einer beruflichen Neu- oder Umorientierung stehen. Weitere Zielgruppen sind Arbeitsuchende und Arbeitslose mit erweitertem beruflichem Orientierungs- und Beratungsbedarf, Wiedereinsteigende sowie Absolventinnen und Absolventen aus Ausbildung und Studium. In allen Phasen unterstützen moderne Onlinetools bei Fragen zur Berufsorientierung – »Check-U« unterstützt beispielsweise bei der Suche nach einer passenden Erstausbildung, Studium oder Umschulung, während »New Plan« für Beschäftigte konzipiert wurde, die Klarheit über ihre Stärken, Talente und die dazu passenden Entwicklungsmöglichkeiten brauchen.

Mit frühzeitiger, lebensbegleitender Beratung und individueller Qualifizierung kann trotz hoher Dynamik und sich ständig verändernden Anforderungen ein erfolgreicher Ausgleich zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Arbeitsuchenden am Arbeitsmarkt gelingen. Die Qualifizierung von Arbeitslosen und Arbeitsuchenden und die Förderung der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten bleiben eine zentrale Aufgabe für die BA, um einen Beitrag dafür zu leisten, Deutschland international wettbewerbsfähig zu halten. Entsprechend heißt es im Arbeitsprogramm des Vorstands 2020–2022 der BA: »Die BA muss künftig aber noch stärker Plattform, Dreh- und Angelpunkt für das Thema Qualifizierung werden. Im Rahmen dezentraler Gestaltungsräume müssen vernetzte Bildungsräume geschaffen werden, die optimal auf die Gegebenheiten vor Ort zugeschnitten sind und für potenzielle Teilnehmende und Einrichtungen transparent sowie mit verlässlichen Angeboten zur Verfügung stehen.« Weiterbildungsagenturen auf regionaler Ebene sind dabei erste erfolgversprechende Ansätze. Es braucht hierfür nicht nur neue Zugänge für die Beratung von Menschen in Beschäftigung, sondern insbesondere bei zunehmend bildungsfernen Arbeitslosen und Arbeitsuchenden auch neue und innovative pädagogische Ansätze der Qualifizierung, wie z. B. die auf kompetenzorientierter Didaktik und individueller Gestaltung von Lernprozessen basierenden Blended-Learning-Ansätze im Schulungszentrum Fohnsdorf in der Steiermark, Österreich.

Die Bundesregierung der Ampel-Koalition hat sich zum Ziel gesetzt, die Grund-
sicherung für Arbeitsuchende mit der Einführung eines Bürgergeldes und dazuge-
hörigen grundlegenden Änderungen zu erneuern, um mehr Chancengerechtigkeit
und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

**Ziel ist ein Sozialstaat, der die Bürger
absichert, zugleich dabei unterstützt und
ermutigt, ihre Potenziale zu entwickeln und
neue Chancen im Leben zu ergreifen.
Darüber hinaus soll das Bürgergeld die gesetz-
lichen Rahmenbedingungen schaffen,
damit Menschen im Leistungsbezug sich
stärker auf Qualifizierung, Weiterbildung und
die Arbeitsuche konzentrieren können.**

Die BA befürwortet das Bestreben, mit dem Bürgergeld eine Erneuerung der Grund-
sicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu beginnen und an die aktuellen Entwick-
lungen des Arbeitsmarkts sowie die Lebensumstände der Menschen anzupassen.

Die Bundesagentur für Arbeit – gut gerüstet für die Zukunft!

»Die krisenbedingten Erfahrungen und Erkenntnisse waren anspruchsvoll, sie haben
der gesamten Organisation aber auch Rückenwind gegeben, ihre Zukunftsaufgaben
engagiert und mutig zusammen mit ihren Partnern anzugehen. Diesen Weg wird
die Organisation auch beständig in den Jahren nach der Pandemie weitergehen«,
lautete das Resümee der BA Anfang 2022. Die BA sieht die proaktive Gestaltung der
Prozesse und Abläufe in Anbetracht der zu erwartenden Veränderungen infolge der
demografischen Entwicklung, Dekarbonisierung und Digitalisierung gemeinsam
mit allen Arbeitsmarktakteuren als Herausforderung und Chance zugleich. Zur
Bewältigung dieser Herausforderungen wird eine vorausschauende Arbeits- und
Fachkräftestrategie benötigt. Zudem braucht die Transformation von Wirtschaft und
Arbeitswelt guten sozialen Schutz bei Arbeitslosigkeit sowie eine vorsorgende und
befähigende Arbeitsmarktpolitik, die in Weiterbildung und Qualifizierung inves-
tiert. Die mit dem »Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildung« im Juli 2023
beschlossene Ausbildungsgarantie, die Einführung von Qualifizierungsgeld und
die Verbesserung der Beschäftigungsförderung unterstützen dies. Die BA beteiligt
sich aktiv an der Ausgestaltung und im Rahmen der Politikberatung.

Die BA ist wie kaum eine öffentliche Verwaltung im beständigen Wandel. Mit ihrer
Strategie 2025 ist die Richtung für die nächsten Jahre vorgegeben. Individuelle, flexib-

le und kompetente Beratung werden immer wichtiger für Arbeit- und Ausbildungs-
suchende, für Beschäftigte sowie für Arbeitgeber. Im Jahr 2020 ist mit der »BA der
Zukunft« eine Initiative für die Entwicklung eines Zukunftsmodells gestartet, das
den Rahmen für die operative Umsetzung der Strategie 2025 bildet und zeigt, wie die
BA künftig Dienstleistungen erbringen wird. Bereits im Sommer 2023 haben die
Vorbereitungen zur Entwicklung eines daran anknüpfenden Zukunftsmodelles
begonnen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Bedürfnisse der Kundinnen und Kun-
den. Mit der Orientierung am Modell EFQM (European Foundation of Quality
Management) wird parallel ein Managementsystem implementiert, das eine hohe
Unternehmens- und Servicequalität ermöglicht, kontinuierliche Verbesserung
realisiert, die Menschen motiviert, engagiert, Eigenverantwortung einfordert sowie
die Organisation vital und resilient macht.

**Die BA wird den Weg einer lernenden Orga-
nisation weiter professionalisieren. Das Lernen
von anderen ist hierbei wichtiger Bestandteil.**

Die BA pflegt einen engen Austausch mit ihren Partnern im Europäischen Netzwerk der
öffentlichen Arbeitsmarktservices (PES-Netzwerk). Die im PES-Netzwerk etablierte
Benchlearning-Initiative beinhaltet z. B. regelmäßige Assessments, in deren Rahmen
die Organisation und geschäftspolitischen Aktivitäten der BA durch Expertinnen
und Experten anderer öffentlicher Arbeitsmarktservices sowie der EU-Kommission
intensiv bewertet werden. Analog zur BA werden die Assessments auch in allen
anderen europäischen öffentlichen Arbeitsmarktservices durchgeführt. Die daraus
gewonnenen Erkenntnisse dienen als Grundlage für wechselseitiges Lernen im
PES-Netzwerk und zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität.

Dies zeigt, dass die wechselnden Herausforderungen eine Veränderung der Rolle
der BA mit sich gebracht haben und weiterhin auch erfordern. In Zeiten sich schnell
wandelnder Berufsbilder sind Agenturen für Arbeit und Jobcenter nicht nur zentrale
Institutionen für die zuverlässige Sicherung des Lebensunterhalts, sondern auch
für individuelle Beratung, Vermittlung und Qualifizierung. Die Agenturen für
Arbeit und die Jobcenter haben sich in den vergangenen Jahren zudem in der
rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit in der Arbeitgeberarbeit mit hohem
Engagement eingebracht. Sie nehmen in der Zusammenarbeit mit den Partnern am
Ausbildungs- und Arbeitsmarkt vor Ort eine wichtige Moderatorenfunktion bei der
Flankierung, Begleitung und Gestaltung von Transformationsprozessen wahr. Sie
kennen die lokalen Verhältnisse und sind bestens vernetzt. Dabei ist die Neutralitäts-
verpflichtung der BA insbesondere in komplexen Netzwerkstrukturen gewinnbrin-
gend, denn unterschiedliche Interessen können durch die neutrale Rolle der BA zu-
sammgeführt werden und Brücken für neue Lösungen entstehen lassen.

Johann Bizer

Die resiliente und souveräne Verwaltung – wie die Digitalisierung den Sozialstaat stärkt

In den vergangenen Jahren hat sich ein weiteres Mal gezeigt, welche entscheidende Rolle die Digitalisierung für die Gesellschaft insgesamt und damit auch für den deutschen Sozialstaat spielt. Dieser Beitrag diskutiert, inwiefern digitale Souveränität Voraussetzung für eine resiliente und damit leistungsfähige Verwaltung ist und welche Schritte hin zur Digitalisierung des Sozialstaats in Deutschland bereits erfolgt sind. Denn die Ereignisse und Entwicklungen der vergangenen Jahre machen uns allen deutlich: Der Digitalisierungsdruck auf die öffentliche Verwaltung wird nicht nachlassen – im Gegenteil. Dabei lassen sich aus den bisherigen Entwicklungen bereits die vier folgenden Konstanten herauslesen.

Konstante 1:

Wir brauchen eine krisenfeste und souveräne Verwaltung

Wir leben in einem Zeitalter der Krisen. Ob Coronapandemie, Klimawandel, Krieg, Migrationsbewegungen oder zusammenbrechende Finanzmärkte: Krisen bestimmen unser Leben und wirken nachhaltig auf die Gesellschaft ein. Krisen sind nicht vorhersehbar und immer wieder anders. Dennoch müssen wir Mittel und Wege finden, mit ihnen umzugehen, um sie im positiven Sinne zu bewältigen.

Die vergangenen Jahre haben die Erkenntnis und das Bewusstsein geschärft, dass die öffentliche Verwaltung als stabilisierender Faktor von Wirtschaft und Gesellschaft gut aufgestellt sein muss. Die zentrale Herausforderung für die öffentliche Verwaltung ist es, funktionstüchtig zu bleiben – in jeder Lage.

Dafür brauchen wir eine Verwaltung, für die kritische Lagen eine Herausforderung sind, die aber im Wesen so aufgestellt ist, dass ihre Anpassungsfähigkeit es ihr ermöglicht, schnell auf Veränderungen zu reagieren, ohne ihre Souveränität zu verlieren. Kurz und gut: Wir brauchen eine resiliente und souveräne Verwaltung.

Resilienz, so definiert es das Bundesministerium des Innern und für Heimat, bezeichnet die Fähigkeit eines Systems, Ereignissen zu widerstehen beziehungsweise sich daran anzupassen und dabei seine Funktionsfähigkeit zu erhalten oder schnell wiederzuerlangen.

Grundvoraussetzung für die resiliente und souveräne Verwaltung ist zweierlei: Zum einen braucht es digital souveräne IT-Dienstleistungen, um im Rahmen der Strategie der digitalen Souveränität Abhängigkeiten von IT-Dienstleistungen aus Drittländern zu minimieren und um die Resilienz staatlicher Verwaltungsleistungen in Deutschland bzw. Europa sicherzustellen. Zum anderen benötigt Verwaltung IT-Infrastrukturen und darauf erbrachte Leistungen, die sicher, performant und skalierbar konfiguriert sind. Die resiliente Verwaltung benötigt IT-Leistungen, die nicht nur auf den Normalfall, sondern an Krisenphänomenen ausgerichtet und dementsprechend gestaltet sind. Digitale souveräne Dienstleistungen stellen sich demnach als Normalfall und nicht erst als spontane Reaktion auf eine etwaige außenpolitische »Umkehrung« dar.

Konstante 2:

Wir müssen gemeinsam handeln – der »Einer für Alle«-Gedanke

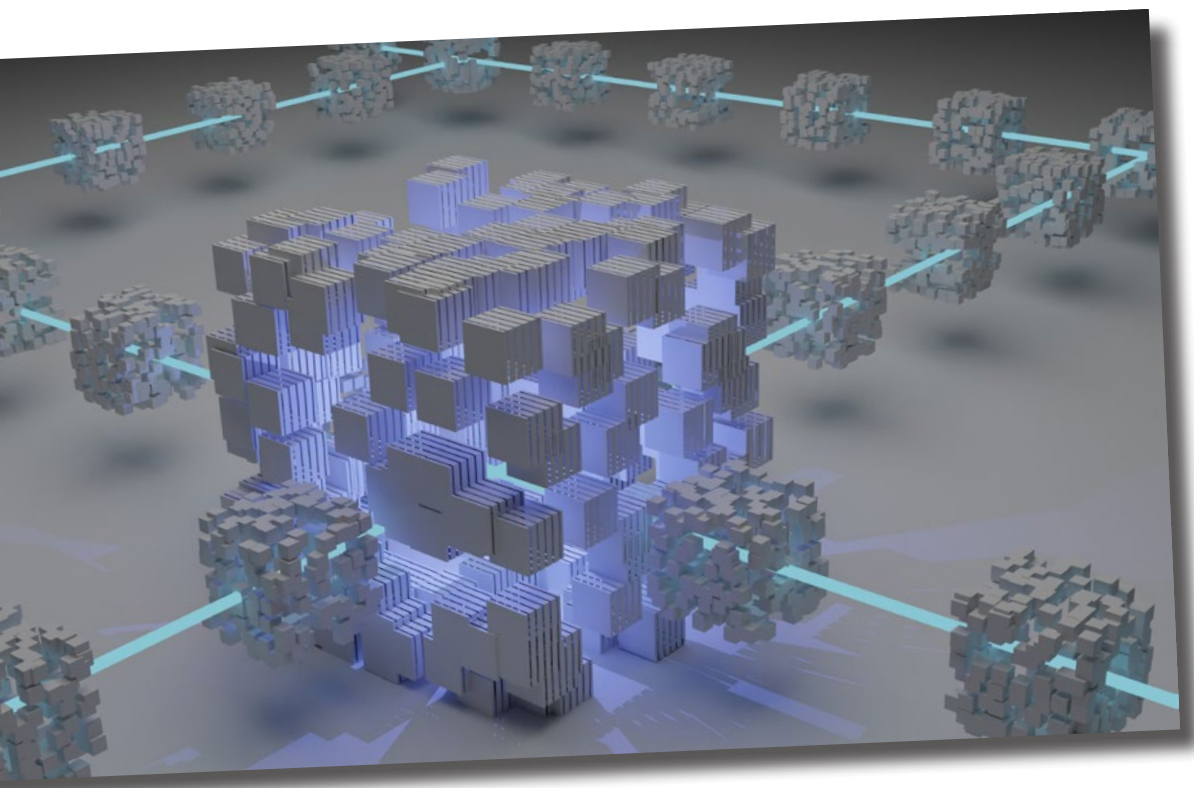
Die Digitalisierung von Verwaltungsleistung wird dazu führen, dass zunehmend mehr Leistungen »von wenigen für möglichst viele« oder in der Diktion des IT-Planungsrates für die Umsetzung von Onlinediensten als »Einer für Alle«-Leistungen



Dr. Johann Bizer
1960 geboren

seit 2011 Vorstandsvorsitzender von Dataport (Anstalt des öffentlichen Rechts)

seit 2008 Vorstand von Dataport
2004 – 2008 Mitarbeiter beim Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) und Stellvertreter des Landesdatenschutzbeauftragten



(EfA) erbracht werden (sollen und müssen). Das EfA-Prinzip ist nicht weniger als eine digitale Transformation des Föderalismus, indem erstens von allen zu erledigende Verwaltungsaufgaben auf Basis einer Verabredung von einem für alle anderen erbracht werden, zweitens der »Eine« diese Leistung allen anderen zur Verfügung stellen muss und drittens nur derjenige Bundesmittel erhält, der diese übernommene Aufgabe auch erfüllt. Am Beispiel des Onlinedienstes Wohngeld wird dies deutlich: Schleswig-Holstein hat die Aufgabe übernommen, diesen vom Bund finanzierten Onlinedienst als EfA zu entwickeln und bereitzustellen. Dieser Onlinedienst ist mittlerweile in über 100 Kommunen in Nordrhein-Westfalen ausgerollt. Die Entwicklung des Onlinedienstes, sein Betrieb und dessen technisch-organisatorischer Rollout werden durch Dataport unterstützt, dem 2004 gegründeten Informations- und Kommunikationsdienstleister für die öffentliche Verwaltung der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen und Sachsen-Anhalt sowie für die Steuerverwaltungen von Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen.

Konstante 3:

Wenn wir kein Personal mehr bekommen, müssen wir die Produktion der Verwaltungsleistungen umstellen

Die Folgen der demografischen Entwicklung sind am Fachkräftemangel für verschiedene Branchen bereits heute abzulesen. Signifikant ist er für die IT-Berufe. Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist eine Antwort auf diese Entwicklung:

Verwaltungsleistungen müssen Bürgerinnen und Bürgern wie auch Unternehmen nicht nur online angeboten, sondern vor allem auch im Back-Office automatisiert werden: Wenn die Verwaltungsleistungen in ihrer Breite und Leistungsdichte weiterhin konstant erbracht werden sollen, dann wird dies unter der Voraussetzung von deutlich weniger zur Verfügung stehenden Fachkräften nur durch einen höheren Automatisierungsgrad der Verwaltungsleistungen zu erreichen sein. Mit dem Registermodernisierungsgesetz ist ein wichtiger legislativer Impuls gesetzt, der nun noch umgesetzt werden muss. Dataport hat bereits seit 2020 die Nutzung von Technologien wie künstlicher Intelligenz (KI), mit denen die Automatisierung von Verwaltungsleistungen unterstützt wird, fokussiert.

Konstante 4:

Die Macht des Algorithmus – wir sollten seine Möglichkeiten nutzen

Algorithmen, also Software, die Daten sortiert, analysiert und verarbeitet, können Verwaltungen dabei helfen, Entscheidungen zu treffen. Große Datenmengen lassen sich mithilfe von Algorithmen schnell und gründlich auswerten. Behörden und Ämter können so entlastet, der Fachkräftemangel abgedeckt werden. Wo Routineaufgaben automatisiert werden, Algorithmen die Grundlagen für Entscheidungen liefern, wird Raum geschaffen für Beratung und komplexe Fälle.

Beispiele aus unseren Nachbarländern zeigen das Potenzial. Dort können Bürgerinnen und Bürger einen möglichen Anspruch auf Sozialhilfe von einem Algorithmus errechnen lassen. Ist das Ergebnis negativ, wird kein Antrag gestellt.

Andernorts errechnen Algorithmen den konkreten Anspruch auf Sozialleistungen und stoßen die Überweisung der errechneten Summen an.

Aber: Wir leben längst im Zeitalter der Algorithmen und sollten das Potenzial, mit ihrer Hilfe zu besseren Entscheidungen zu kommen, ausnutzen. Mittels Algorithmen gelangt die Verwaltung in kürzerer Zeit an eine breitere Basis von Informationen, um damit standardisierte Entscheidungen zu treffen. Algorithmen ermöglichen es der Verwaltung somit, konsistenter und effizienter Entscheidungen zu treffen. Und von besseren und schnelleren Leistungen profitieren die Bürgerinnen und Bürger.

Natürlich wirft der Einsatz von Algorithmen ethische Fragen auf und muss wohlüberlegt sein. Aber auch hier gibt es Instrumente wie zum Beispiel ethische Analysen, die dabei helfen, Faktoren und Daten zu bewerten, die zu einer Diskriminierung führen könnten.

Der Stand der Digitalisierung ist besser als sein Ruf

Deutschland liegt auch im Jahr 2022 beim Desi-Ranking der EU-Kommission, dem Index für die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft der EU-Mitgliedstaaten, lediglich im Mittelfeld. Es ist also noch viel Luft nach oben. Aber es lohnt sich ein Blick auf den tatsächlichen Umsetzungsstand. Gerade in der Sozialverwaltung zeigt sich, wie sich das Potenzial Schritt für Schritt entfaltet.

Monetäre Sozialleistungen berechnet der Algorithmus

Die Berechnung von monetären Sozialleistungen erfolgt regelhaft durch Softwarelösungen, die in der Verwaltung für die unterschiedlichen Fachbereiche zum Einsatz kommen.

Ob Sozialämter, Wohngeldbehörden, Jugendämter oder Versorgungsämter: In den einschlägigen Fachanwendungen (= Fachverfahren) ist stets ein Algorithmus mit den Berechnungsformeln hinterlegt, sodass die Sachbearbeitung selbst nichts ausrechnen muss.

Sie kann sich auf die korrekte Berechnung der Geldzahlung durch den Algorithmus verlassen.

So berechnet sich zum Beispiel das Wohngeld nach einer Formel, die im § 19 Wohngeldgesetz (WoGG) inklusive Anlagen festgelegt worden ist. Neben der monatlichen Miete (bzw. der monatlichen Belastung) sind Gesamteinkommen und Anzahl der Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen. Die Reihenfolge der erforderlichen Rechenschritte sowie Rundungen sind im Gesetz geregelt. Sollte diese Berechnung manuell durchgeführt werden müssen, wäre manche Fachkraft in der Wohngeldbehörde erst einmal überfordert. Hingegen gewährleistet der Algorithmus in der jeweils genutzten Softwarelösung den gesetzlich vorgeschriebenen Rechenweg. Auch wenn es Unterschiede im Funktionsumfang und Automationsgrad der auf dem Markt erhältlichen Softwarelösungen gibt: Die Höhe des Wohngelds rechnen alle Fachanwendungen korrekt aus.

Die Aufgabe des Sachbearbeiters/der Sachbearbeiterin besteht darin, für die Befüllung der Parameter zu sorgen, die für die Berechnung der Leistung erforderlich sind. Doch auch hier helfen Automation und Workflow-Unterstützung in den Fachanwendungen.

Auszahlungen werden elektronisch abgewickelt

In den allermeisten Fällen können Zahlungen bargeldlos per SEPA-Überweisung an die Leistungsempfängerinnen und -empfänger übermittelt werden. Nur im Ausnahmefall sind Barauszahlungen erforderlich, zum Beispiel existenzsichernde Leistungen bei besonderen Notlagen des Hilfeempfängers oder der Hilfeempfängerin. Selten geworden ist die Ausstellung von Schecks.

Sämtliche Fachanwendungen, die Zahlungen auslösen, können Datensätze für das SEPA-Verfahren erzeugen bzw. Schnittstellen zu einem Kassenverfahren bedienen. So werden Zahlungen bereits kurz nach Bewilligung einer Leistung abgewickelt. Mit der automatisierten Verarbeitung der Rückmeldung aus dem Kassenverfahren geben die Fachanwendungen Auskunft über die erfolgten Zahlungen, sodass die Sachbearbeitung im Leistungsfall erkennen kann, ob die Auszahlung erfolgreich prozessiert werden konnte.

Bewilligte Sozialleistungen, die zu regelmäßigen monatlichen Zahlungen führen, werden über die Fachanwendungen automatisiert verarbeitet. Der Sachbearbeiter muss sich um die wiederkehrenden Zahlungen nicht weiter kümmern: Der Algorithmus in der Fachanwendung und die monatlichen Verarbeitungsroutinen sorgen dafür, dass die Leistungen innerhalb des bewilligten Zeitraums zahlbar gemacht werden.

Damit Sozialleistungen zahlbar gemacht werden können, ist zuvor die Bewilligung und Anordnung (Freigabe) einer Geldleistung unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips erforderlich. Auch hier unterstützen die Fachanwendungen mit einem digitalen Workflow, sodass auf handschriftliche Bewilligungen und Freigaben verzichtet werden kann. Zudem bieten die meisten Fachanwendungen als Ersatz für das Vier-Augen-Prinzip ein Stichprobenkontrollverfahren an, sodass nicht jede Bewilligung einer Geldleistung von einer weiteren Person geprüft werden muss, gleichwohl aber durch zufällige Stichproben die kassenrechtlichen Vorschriften eingehalten werden.

Beispiel Hausbankverfahren

Ein gutes Beispiel für einen durchgehend automatisierten Prozess ist das Hausbankverfahren (HBV) von Dataport, an dem sich neben Dataport die sechs Trägerländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt beteiligen. In den Haushaltsystemen der Länder werden zahlungsrelevante Dateien erzeugt. Aus Sicherheitsgründen haben die Haushaltsbuchungssysteme keinen Internetzugang, dieser wäre für die direkte Übersendung der Zahldateien aber erforderlich. Diese Rolle übernimmt deshalb das HBV.

Dieses Fachverfahren sorgt für eine automatische Konvertierung, das Dispatching und die Übermittlung von Informationen und Zahllaufdateien zwischen den Banken und den Backend-Systemen in den Verwaltungen und überwacht durchgängig die zugehörigen Prozesse. Im Jahr 2021 wurden für 110 Behörden rund 41 Millionen Belege für 550 Bankkonten zwischen Banken und angeschlossenen Vorsystemen übermittelt. Im selben Jahr erzeugte das HBV einen Umsatz von rund 525 Millionen Euro.

Vorgänge werden in Fachverfahren im Workflow gesteuert

Für die Antragsbearbeitung, Bewilligung und Zahlbarmachung von Sozialleistungen setzen die Behörden und Ämter Fachanwendungen (=Fachverfahren) ein, die eine komplette digitale Bearbeitung der Vorgänge ermöglichen. Sofern Antragsdaten noch nicht digital in das Fachverfahren übermittelt werden, können sie zumindest als elektronisches Dokument (PDF) zum Vorgang abgelegt werden.

Plausibilitätsprüfungen helfen bei der Aufnahme von Daten und stellen sicher, dass fachliche Regeln bei der Bearbeitung und Bewilligung der Sozialleistungen korrekt angewandt werden. Der Workflow im Fachverfahren sorgt für die Einhaltung und richtige Reihenfolge von Prüfschritten. Mit der Steuerung durch die Fachanwendung und umfassenden Algorithmen zur Einhaltung fachlicher Vorgaben lassen sich Fehler durch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter vermeiden. Im besten Fall kann die Software durch eine intuitive Bedienung und gute Benutzerführung auch fachfremdes Personal schnell (mit nur geringer Einarbeitung) in die Lage versetzen, die Fachanwendung zu bedienen und rechtskonforme Entscheidungen zu treffen.

Dokumente (Bescheide) werden durch die Fachverfahren automatisch erstellt und zum digitalen Vorgang abgelegt. Entsprechende Dokumentvorlagen und variable Textbausteine, die abhängig zur einschlägigen Rechtsgrundlage automatisiert eingesteuert werden, ermöglichen einheitliche und rechtssichere Bescheide.



Immer mehr Verwaltungen reduzieren Papierakten bzw. verzichten ganz darauf. Der Umstieg auf eine elektronische Aktenführung erfolgt allerdings in vielen Ämtern und Behörden schleppend. Dabei bieten die Fachanwendungen regelhaft Schnittstellen zu gängigen elektronischen Aktensystemen an.

In der Freien und Hansestadt Hamburg ist der Umstieg auf eine vollständige elektronische Verarbeitung und Speicherung der Daten in vielen Fachbereichen bereits gelungen. Aber der vollständige Verzicht auf Papierakten war für viele Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter noch befremdlich. So wurden zum Beispiel in den Hamburger Sozialdienststellen noch lange Papierakten »zur Sicherheit« weitergeführt, obwohl die Daten inklusive aller aktenrelevanten Informationen über die Fachanwendung längst elektronisch vorgehalten wurden. Gespräche mit den schleswig-holsteinischen Kommunen haben gezeigt:

Nicht nur die fehlende Technik, sondern gerade die Menschen mit ihren Gewohnheiten und den vertrauten Arbeitsabläufen hemmen den Fortschritt der Digitalisierung innerhalb der Verwaltung. Nicht zuletzt durch den Generationenwechsel erfolgt nun der Wandel.

Die öffentliche Verwaltung goes online

Onlinedienste für die Beantragung von Sozialleistungen ersparen nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern den Gang ins Amt, sie bieten auch die Grundlage für weitere Digitalisierungsvorhaben. Mit dem Onlinezugangsgesetz sollen Bürgerinnen und Bürger das Recht erhalten, Leistungen digital beantragen zu können. Für die Ämter und Behörden bedeutet dies: Daten zur Person des Antragstellers/der Antragstellerin, zu Haushaltsangehörigen, Bedarfsgemeinschaften, Einkommens- und Wohnverhältnissen können elektronisch aufgenommen werden.

Die Hersteller der Fachverfahren realisieren zurzeit Schnittstellen von den Onlinediensten zu ihren Softwarelösungen, damit Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter die Antragsdaten nicht mehr manuell erfassen oder aus elektronischen Dokumenten per »copy and paste« übertragen müssen. Vielmehr sollen die Daten aus den Onlinediensten automatisiert in die Fachanwendung der zuständigen Behörde übernommen und nach einer Prüfung durch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter an der richtigen Stelle gespeichert werden. So wird Erfassungsaufwand eingespart.

Die Wohngeldreform 2023 hat deutlich gemacht, welche Chance durch den von Dataport erstellten Dienst »Wohngeld online« entsteht: Erwartet wurde im Vorfeld der Umsetzung eine Verdreifachung der Anspruchsberechtigten. Ohne Aufstockung des Personals in den Wohngeldbehörden hätte die zusätzliche Flut von Wohngeldanträgen nicht bearbeitet werden können. Eine elektronische Übermittlung der Antragsdaten und der einzureichenden Unterlagen konnte die Situation etwas entschärfen.

Einen echten Digitalisierungsfortschritt erleben zurzeit die Hamburger Jugendämter: Im Auftrag der Hansestadt hat Dataport mit dem Hersteller Diona eine App erstellen lassen und an die in Hamburg eingesetzte Fachanwendung JUS-IT angebunden. Die Fachkräfte in den Allgemeinen Sozialen Diensten werden mit Tablets ausgestattet. Mithilfe der App kann mobil gearbeitet und auf die Fälle in der Fachanwendung zugegriffen werden.

Die Sozialarbeiter im Jugendamt können somit auf dem Weg zu Beratungsgesprächen in den Familien und vor Ort arbeiten, zum Beispiel Daten aufnehmen, Protokolle fertigen oder Fotos in den Vorgang laden.

Ein besonderes Sicherheitsprofil auf den eingesetzten iPads gewährleistet zusammen mit den gesicherten Zugängen und dem Betrieb der zentralen Komponenten im hochsicheren Twin Data Center von Dataport die datenschutzkonforme Verarbeitung der sensiblen Daten.

Immer mehr Bürgerinnen und Bürger nutzen mobile Endgeräte (Smartphones, Tablets) mit speziell erstellten Apps für bestimmte Aufgaben (z. B. Onlinebanking). Die Nutzung von Apps für die Kommunikation mit Behörden und Ämtern oder gar innerhalb der öffentlichen Verwaltung ist hingegen noch die seltene Ausnahme. Zum Inkrafttreten des Onlinezugangsgesetzes (OZG) wurde der digitale Zugang für Bürgerinnen und Bürgern vielfach über Onlinedienste realisiert, also der Möglichkeit, Anträge über Webseiten (Portale) zu stellen. Ein weiterer wichtiger Schritt wird die Bereitstellung von Apps für mobile Endgeräte sein. Gerade Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen verfügen häufig gar nicht über einen PC (Desktop oder Notebook), sondern nutzen ausschließlich Smartphones oder Tablets. Hierfür wären Apps deutlich komfortabler als der Aufruf von Webseiten.

Haben wir das Grundprinzip der Digitalisierung und dessen Potenzial für den Sozialstaat verstanden?

Viele gute Umsetzungen und Erfolge zeigen, dass wir vorankommen mit der Digitalisierung. Und dennoch: Es ist viel Luft nach oben, um zu der resilienten und souveränen öffentlichen Verwaltung zu werden, die uns den entscheidenden Rahmen verschaffen wird, damit gerade auch der Sozialstaat kritische Lagen bewältigen kann.

Die technologische Entwicklung verläuft rasant und verändert unsere Lebenswelt permanent. Analog dazu erfordert erfolgreiche Digitalisierung permanentes Adaptieren und Weiterentwickeln von Organisation und Prozessen, aber auch der eingesetzten Software. Organisation und Prozesse müssen und können neu gedacht werden. Wir brauchen nicht an Altem festhalten, wir haben die Chance, neu zu denken und umzusetzen – nach anderen Kriterien, die der Einsatz von Informationstechnik ermöglicht.

Warum leisten wir uns so viele unterschiedliche Zahlungsströme zu unseren Kunden? Weil es immer schon so war? Weil der Föderalismus uns vorgibt, wer welche Kosten trägt?

Mit den technischen Möglichkeiten, die uns zur Verfügung stehen, können wir uns die Freiheit erschließen, anders, aber effektiver und auf unsere Lebensumstände ausgerichtet zu handeln. Die resiliente und souveräne Verwaltung, die ein entscheidender Faktor für die Bewältigung unserer Herausforderungen ist, benötigt andere Voraussetzungen und ein anderes Denken.

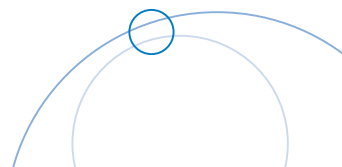
Wir können Leistungsbündel gestalten, die die Verwaltung vom Prinzip der singulären Zuständigkeit befreien und zum Grundsatz der umfassenden Dienstleistung aus einer Hand führen. Moderne IT macht das möglich und wird diesen Veränderungsprozess unterstützen.

Das Grundmodell: ein elektronischer Zugang zur Verwaltung, die Stammdaten immer verfügbar und eine an den Bürgern und Unternehmen orientierte Bündelung von bedarfsgerechten Verwaltungsdienstleistungen sowie automatisierte Prozesse und Algorithmen, die die Verwaltung von Routineaufgaben entlasten und bei Entscheidungen unterstützen.

In so einem Szenario würden die Ansprüche der Jugendhilfeempfängerin oder des Jugendhilfeempfängers auch für andere Hilfeleistungen, seien es Wohngeld, Sozialhilfe oder Kindergeld, automatisch geprüft. Der Gedanke dahinter: Wer Jugendhilfe braucht, hat auch Anspruch auf Wohngeld. Die Auszahlung der Hilfen erfolgt über einen kanalisierten Zahlungsstrom, analog zu dem oben beschriebenen Hausbankverfahren. Die bisherige funktionale Organisation der Verwaltung müsste unter diesem Paradigma neu sortiert werden. Die hierfür erforderlichen rechtlichen und organisatorischen Grundlagen sollten wir prüfen und anpassen.

One-Stop-Government – das Prinzip haben wir bereits vor einigen Jahren diskutiert. Es ist aktueller denn je.

Foto: unsplash.com



VON DER WIEGE

BIS

ZUR BAHRE





Liebe Leserinnen und Leser,
vermissen Sie bis hierhin schon etwas, was Ihnen in der Beschäftigung
mit dem Sozialstaat wichtig erscheint? Wenn ja: Es würde uns nicht
wundern.

Mut zur Lücke!

... das wurde schnell zu unserem Arbeitsmotto für dieses dritte Deutsch-
land-Buch. Welche **Themen** müssten angesprochen und welche **Akteure**
beteiligt werden? Bei der Konzeption sprudelten die **Ideen** nur so hervor.
Um Vollständigkeit bemüht, zogen wir das Feld immer breiter. Doch nach
diesem Auftakt wurde schnell klar: **So wird das nichts**. Wir machten
uns auf die Suche nach einer Art »innerem« Gelände, an dem entlang
wir uns in einer irgendwie nachvollziehbaren Weise auf diesem riesigen
Geflecht würden bewegen können.

Über die Frage, wo im Leben uns der Sozialstaat eigentlich überall be-
gegnet, kamen wir auf eine Lösung, mit der wir uns arrangieren konnten.
Wir alle durchlaufen **Lebenszyklen**, in denen wir es mit unterschied-
lichen **Facetten unseres Sozialstaats** zu tun haben. Diese Wegmarken
sollten wenigstens angeleuchtet werden und uns **Orientierung** geben.
Mit ihrer Hilfe lässt sich immerhin andeuten, wie allumfassend wir doch
mit unserem Sozialstaat verbunden sind.

Dass er uns auch im **Detail**, im Speziellen begegnet, scheint immer
wieder durch, wenn wir wie schon zu Beginn dieses Buches auch hier
noch einmal Bürgerinnen und Bürger mit ihren **Sichtweisen** zu Wort
kommen lassen.



KARIN HANDORF

Dipl. Lehrerin in Rente

Was halten Sie vom Sozialstaat?

Sehr viel, wenn wir einen hätten.

Was vermissen Sie denn in Deutschland, um von einem echten Sozialstaat sprechen zu können?

Die Gleichberechtigung, dass alle Menschen die gleichen Bedingungen haben. Es geht nicht um Gleichmacherei, die Verschiedenheit soll erhalten bleiben. Aber es sollte – wie heißt es so schön – auch beim Geringsten nachgefragt werden, welche Erfahrungen er aus dem Leben hat und in die Gesellschaft einbringen kann. Es hat doch Gründe, warum wir heute davon reden, dass nur mehr 20 Prozent der Bürgerinnen und Bürger noch die Demokratie als eine solche betrachten und der Rest sich fernhält. Da fehlt vielen einfach die Anerkennung aus

der Gesellschaft. Die Menschen können ihre Bedürfnisse zwar aussprechen, aber nicht erkennen, dass in irgendeiner Weise vonseiten der Politik darauf Rücksicht genommen wird. Das gilt gerade auch für die ehrenamtliche Arbeit, die aus meiner Sicht der eigentliche Kern unserer Demokratie ist, denn da beteiligen sich die Bürgerinnen und Bürger direkt in ihrem Gemeinwesen. Aber auch da finden die Menschen von der Gesellschaft ebenso wie vonseiten der Politik zu wenig Anerkennung. Es geht nicht um Geld oder Orden, sondern um die notwendigen Bedingungen, damit die ehrenamtlich Tätigen sich um ihre wirkliche Aufgabe kümmern können. Das sind oft infrastrukturelle Fragen, Barrierefreiheit beispielsweise. Da fehlt leider vieles und bleibt unberücksichtigt.

Foto: Rayk Weber



GEORG RIEGER

Geschäftsführender Gesellschafter
im Marketingbereich

Was sind Ihre Gedanken zum deutschen Sozialstaat?

Das Sozialstaatsprinzip ist ja im Grundgesetz als Staatsziel verankert: Nach Artikel 20 und 28 des Grundgesetzes ist der deutsche Staat ein demokratischer und sozialer Bundes- und Rechtsstaat. Und unser Staat verfügt über eines der umfassendsten Sozialsysteme – wie auch in anderen entwickelten Demokratien stellen die Sozialausgaben den größten Einzelposten der Staatsausgaben dar. Viel hilft aber nicht immer viel. Viel Geld, immer mehr Gesetze, Verordnungen und Institutionen können die sichtlich größer werdenden Sorgen bei dem Gedanken an

morgen, an die eigene gute Zukunft nicht ausgleichen. »Das Volk versteht das meiste falsch; aber es fühlt das meiste richtig«, schrieb Kurt Tucholsky 1931. Verstehen Regierungen (bestehen ja aus Menschen) das meiste noch richtig? Ist es denn überhaupt noch möglich? Ich finde, wenn es doch – und da bin ich mir sicher – diese klugen Köpfe gibt, sollten wir Bürger eher dankbar sein, wenn diese auch bereit sind, politische Verantwortung zu übernehmen. Denn wenn demokratisches und soziales Engagement zum Erliegen kommen, haben wir berechtigten Grund uns zu sorgen.

Foto: privat



VOLKER SPOER
Rentner

Was ist Ihre Meinung zum Thema Sozialstaat?

Wir haben den Sozialstaat in Deutschland so entwickelt, dass kein Mensch Angst davor haben muss, im Fall gesundheitsgefährdender oder generell gesundheitlicher Probleme nicht versorgt zu werden. Das zählt etwas. Gleichzeitig finde ich das Thema Teilhabe sehr wichtig. Die Bundespolitik hat sich dieser Thematik inzwischen angenommen, und so kann ein Mensch, der beeinträchtigt ist – sei es von Geburt an, durch Krankheit oder Unfälle – mit den Mitteln der Teilhabe sich nicht nur im Berufsleben, sondern auch im gesellschaftlichen Leben wiederfinden. Was für mich ganz wichtig ist, und was ich auch immer wieder versuche, anderen zu vermit-

eln: Man darf sich nicht hängen lassen. Wir haben gute Therapeutinnen und Therapeuten. Ich habe das selbst erlebt und mithilfe einer Therapeutin nach einem Schlaganfall es wieder geschafft, ohne große Hilfestellungen am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Ich bin aktiv im Deutschen Roten Kreuz und auf der kommunalen Ebene im Landkreis Göhrde als Mitglied im Teilhabemanagement. Was ich damit sagen will: Man darf nicht auf andere warten, sondern sollte die Möglichkeiten, die Angebote, die es schon gibt, für sich nutzen. Allerdings sollte in vielen Bereichen die Bürokratie zugänglicher gemacht werden – Stichwort einfache Sprache, Barrieren abbauen.

Fotos: Rayk Weber



CARMEN ROSENBERG
Mitarbeiterin Gedenkstätte
am Moritzplatz

Was halten Sie vom Sozialstaat?

Der Sozialstaat ist enorm wichtig. Im Moment ist unsere Gesellschaft sehr ökonomielastig. Wir vernachlässigen dabei die Ökologie, aber auch Soziales und Humanes. Dies aber muss im Gleichgewicht sein. Durch die starke Ausrichtung auf die Ökonomie vergessen wir den gesellschaftlichen Sinn. Ein funktionierender Sozialstaat bedeutet den Zusammenhalt aller Menschen, und dieser Zusammenhalt muss zukunftsfähig sein, ökonomisch und ökologisch, auch sozial und human. Zu vergessen, dass die Menschen Menschen sind, und dann praktisch alles auf die Ökonomie und Leistung auszurichten,

entwickelt sich enorm nachteilig. Somit wäre es Aufgabe der Politik, den Sozialstaat zu stärken. Dazu gehört Bildung, Integration, aber auch als Bürgerin oder Bürger gehört zu werden, inklusive konstruktiven Diskussionsmöglichkeiten. Zurzeit sehe ich mit Bedauern, wie stark der Neoliberalismus den Markt im Griff hat. Durch diese starke Ausrichtung entsteht unter anderem viel Armut. Das Hofieren großer globaler Unternehmen hat ein inakzeptables Ungleichgewicht geschaffen. Das alles schadet den Menschen, der Gesellschaft und letztendlich der Demokratie. Aus diesen Gründen finde ich den Sozialstaat sehr wichtig.



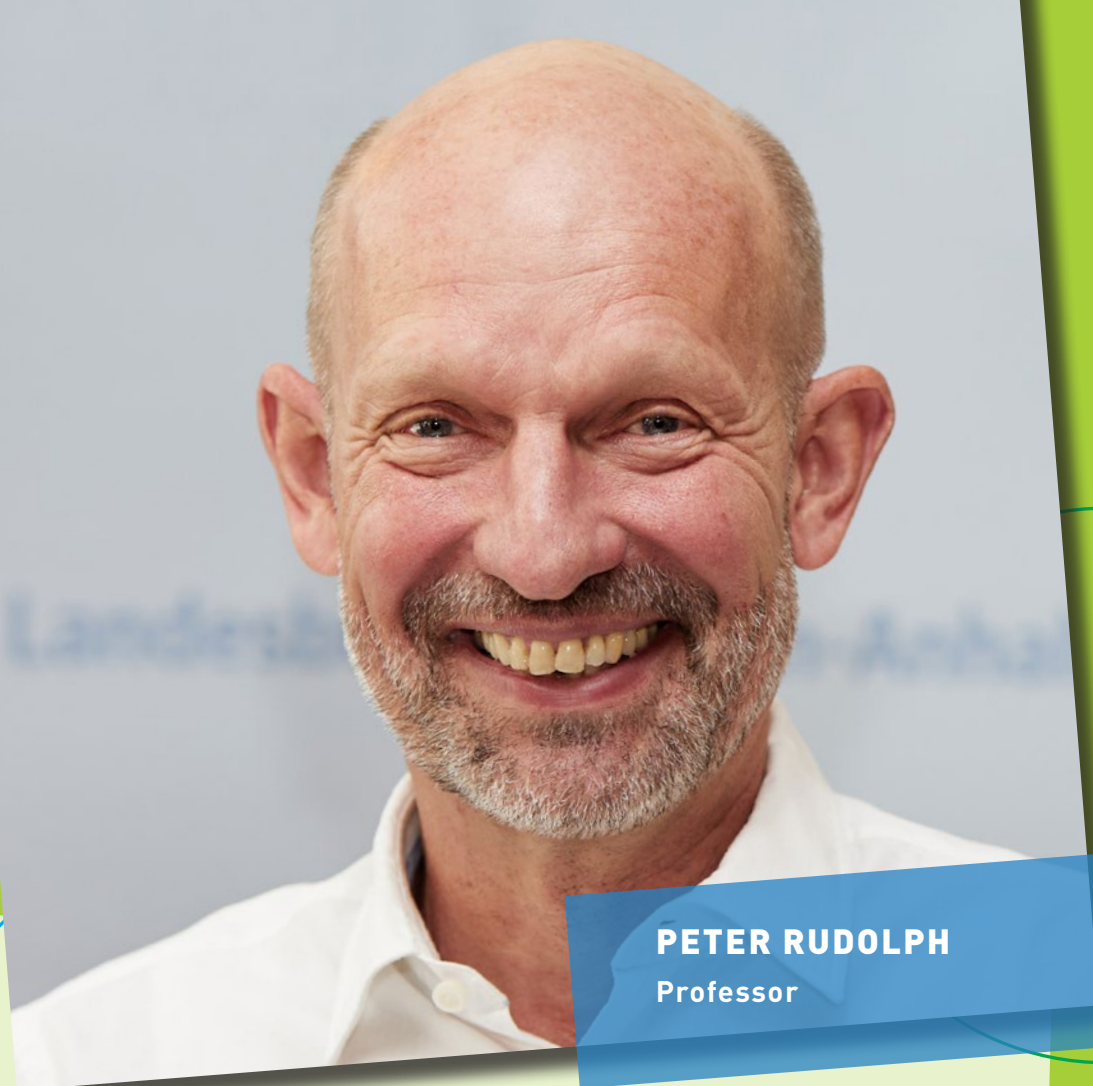
WOLFGANG MEYER
Rentner

Wie lautet Ihr Kommentar zum deutschen Sozialstaat?

Mich beschäftigt das Thema Rente mit 63. Ich habe 51 Jahre gearbeitet und davon 49 Jahre in die Rente einbezahlt. 2015 bin ich dann mit 65 Jahren in Rente gegangen. Ein Freund von mir ist mit 63 Jahren in Rente gegangen und hat nur 45 Jahre einbezahlt. Das heißt, ich habe vier Jahre mehr einbezahlt und habe zwei Jahre weniger Rente – diese Ungerechtigkeit, dass das der SPD passiert ist, das habe ich nie verstanden. Mein Freund war genauso gesund wie ich und ist glücklicherweise immer noch so gesund wie ich.

Ich fühle mich gut, ich habe im Stahlwerk gearbeitet. Aber dieses Geld – da sind ja Arbeitskräfte aus dem Markt gegangen, die noch wirklich gesund waren, die hätten noch arbeiten können. Die haben dann natürlich gesagt: »Ich gehe nach Hause, und fertig ist die Laube.« Das ist für mich schlechte Politik gewesen – von der gewählten Finanzierung ganz zu schweigen. Die SPD, die sich immer so sozial gibt, was ich auch gut finde, und ich finde, es gibt auch wirklich gute Politiker in der SPD. Aber dieser Fehler hätte nicht passieren dürfen, das empfinde ich als grobe Ungerechtigkeit.

Fotos: Rayk Weber



PETER RUDOLPH
Professor

Was halten Sie vom Sozialstaat, und was, würden Sie sagen, könnte sich verbessern?

Der Sozialstaat ist eine unserer größten Errungenschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Wir sollten ihn unbedingt bewahren. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Ereignisse ist es umso wichtiger, die Breite der Gesellschaft mitzunehmen – die sozial Schwachen wie aber auch den klassischen Mittelstand. Viele haben momentan Angst vor der Zukunft. Deshalb muss unser Sozialstaat den Zusammenhalt in der Gesellschaft fördern sowie Schutz und soziale Sicherheit den Bürgerinnen und Bürgern bieten. Das ist eine unserer wichtigsten Herausforderungen für die nächsten Jahre. Verbessern muss sich die Transpa-

renz und Effizienz von Unterstützungsleistungen. Denn den Sozialstaat muss sich eine Gesellschaft auch leisten können. Dazu braucht es eine starke Wirtschaft. Die haben wir, und durch sie wird der Sozialstaat finanziert. Wir müssen auch ganz klar machen, wie die Renten in Zukunft aussehen werden, z. B. ob es andere Rentenfinanzierungsmodelle gibt. Und wir müssen sehen, wie wir die junge Generation, die wir ja nicht überproportional belasten wollen, berücksichtigen. Denn eines ist Fakt: Aufgrund der Herausforderungen, die wir jetzt gerade stemmen, werden sich die finanziellen Aufwendungen in die nächsten Generationen verschieben. Das muss allen klar sein, und der Preis dafür will bezahlt sein.



RÜDIGER BODEM
Berufsschullehrer

Was halten Sie vom Sozialstaat?

Geschichtlich betrachtet hat sich der Sozialstaat in Deutschland gut entwickelt. Aktuell stellt uns der demografische Wandel jedoch vor enorme Herausforderungen. Eine ganz entscheidende Arbeit wird deshalb sein, zu klären, wie die Rentenversicherung in den nächsten Jahren getragen werden kann. Ich bin noch relativ jung, aber irgendwann holt mich das ein, und natürlich werden auch meine Kinder irgendwann davon betroffen sein. Ich persönlich halte das zwar nicht für zielführend, vermute aber, dass wir immer mehr in die privaten Hände legen werden. Ich finde auch schwierig, dass wir immer wieder Rentenanpassungen nach

oben generieren. Das ist notwendig für die Rentner – und nachvollziehbar. Aber es ist problematisch, um die Rente so aufrechtzuerhalten, wie sie aktuell ist. Irgendwas muss sich verändern, irgendwo müssen andere Möglichkeiten geschaffen werden, damit eine garantierte Rente auch für später vorhanden ist. Das sage ich auch angesichts der gegenwärtigen Inflation und im Wissen, dass in den nächsten Jahren die Babyboomer kommen und damit eine ganz andere Baustelle entsteht. Dadurch, dass alle Menschen immer älter werden, bekommt zudem das Thema Pflegeversicherung eine immer größere Bedeutung.

Hält der Sozialstaat, was er verspricht?

Was ich als Sozialarbeiterin sehr kritisch sehe, ist die Unverständlichkeit der Bürokratie. Längst nicht alle Informationen und Anträge sind in leichter Sprache verfügbar oder in andere Sprachen übersetzt. Barrierefreie Angebote, dass zum Beispiel alles vorgelesen werden kann oder alles in Brailleschrift verfügbar ist, fehlen noch sehr häufig. Das muss sich auf jeden Fall ändern. Es gibt Fonds und Mittel, für alle möglichen Projekte – das Problem ist aber, diese Mittel zu beantragen. Wenn man schon mal was vom Bildungs- und Teilhabepaket beantragt hat, dann weiß man, wie unfassbar aufwendig das ist, mit wie vielen Personen man gesprochen haben muss, wie viele Nachweise man besorgen muss, die man aber nicht einfach so vorliegen hat, gerade wenn

man Menschen aus prekären Lebenssituationen unterstützt. Das alles zusammenzubekommen, um die Hilfe dann auch wirklich zielgerichtet an die Person weitergeben zu können – das hat viele Barrieren. Allein das Stellen dieser finanziellen Mittel reicht deshalb nicht aus. Die Verwaltungsarbeit muss auch praxisnah gestaltet werden. Antragsprozesse müssen einfacher und übersichtlicher sein, und es braucht die personellen Ressourcen, diese Gelder zu vermitteln. In der Schulsozialarbeit gibt es dann beispielsweise eine Sozialarbeiterin, die für eine ganze Schule zuständig ist, wenn nicht gleich für mehrere. Dann gibt es zwar jemanden, der sich mit den Antragsprozessen auskennt, aber überhaupt nicht die Kapazitäten hat, das für alle betroffenen Kinder und Jugendlichen zugänglich zu machen.



LAURA KWIEZINSKI
Sozialarbeiterin



Zu viel und zu wenig Sozialstaat

AUS SICHT VON ANNE UND ANDY VAUPEL

Endoskopieschwester, Selbstständiger im Taxi- und Mietwagenverkehr

Liebe Familie Vaupel, was halten Sie vom deutschen Sozialstaat? Sie haben die DDR noch miterlebt, die Wende mitgemacht und haben den Vergleich: Wie war es damals in der DDR, und wie ist es heute?

Andy Vaupel: Für die Menschen wird heutzutage unheimlich viel gemacht. Das steht schon fest. Die DDR war natürlich völlig anders. Da sind wir aber auch gut aufgehoben gewesen. Ich habe vom Staat aus eine

Lehre absolviert, die ich nicht finanzieren brauchte. Ich habe auch gearbeitet, bin leider arbeitslos geworden, habe mich dann aber mit großer staatlicher Unterstützung selbstständig machen können, mit Eingliederungszuschuss, Weiterbildung. Auch als ich nach längerer Selbstständigkeit mein Unternehmen erweitert habe, hat mir der Staat sehr geholfen, mir einen Unternehmensberater gestellt, den die Behörde auch teilweise finanziert hat. Ohne den hätte ich

das nie geschafft. Ich wurde also immer gefördert vom Staat. Gleichzeitig muss ich aber sagen: Es nimmt momentan ein bisschen Überhand mit dem Sozialstaat. Wir haben fast 85 Millionen Einwohner, und die Hälfte davon ist nur arbeitende Bevölkerung. Ich glaube, da muss irgendwas gemacht werden. Ich meine für Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfähigkeit kann niemand was, und die Leute sollen auch unterstützt werden. Aber auch die Leute müssen einen kleinen Beitrag dafür leisten. Es gibt so viele kleine Sachen, die gemacht werden müssen in unseren Städten und Dörfern.

Anne Vaupel: Ich habe nicht ganz so lange in der DDR gelebt, aber mir hat es damals an nichts gemangelt. Mir mangelt es auch heute an nichts. Ich habe alles, was ich brauche. Ich gehe arbeiten, die Kinder sind betreut in der Grund- und Sekundarschule. Allgemein fällt mir aber auf, dass viele Menschen sehr viel schimpfen über verschiedene Dinge, die in Deutschland passieren oder nicht passieren. Allgemein herrscht Unzufriedenheit, weil jeder denkt, die Politik kümmert sich zu wenig um uns, setzt Maßstäbe in falsche Dinge wie Umwelt und Welt retten, anstatt sich vielleicht um das Bildungssystem zu kümmern. Ich habe eine Tochter, die ist an ihrer Schule sehr glücklich, an Lehrern mangelt es natürlich dort auch – wie in jeder Schule sicherlich. Fällt ein Lehrer aus, gibt es Ausfall oder Vertretung. Grundsätzlich denke ich aber, dass wir mit unserer kleinen Dorfschule recht zufrieden sein können. Dort wird alles getan, die Kinder wachsen behütet auf. In der Sekundarschule sieht die Sache schon ein bisschen anders aus. Dort sind die Kinder natürlich zusammengewürfelt aus vielen Grundschulen, auch aus vielen sozialen Schichten, was zunehmend Probleme bereitet. Denn auch dort herrscht

der Lehrermangel vor. Das beängstigt uns Eltern am meisten und wir machen uns Gedanken darüber, wo das hinführt. Fehlende Lehrkräfte werden durch Quereinsteiger ersetzt, für die auch nur noch ein ganz kurzes Quereinsteigerstudium nötig ist. Aus eigener Erfahrung kann ich sagen, dass das nicht immer gut ist. Und die Bildung der Kinder leidet auf jeden Fall darunter.

Was würden Sie denn grundsätzlich ändern, wenn Sie was ändern könnten?

Andy Vaupel: Das große Beispiel ist jetzt das Bürgergeld. Das ist im Prinzip eine gute Sache, und auch die Einführung des Mindestlohns ist eine gute Sache. Es soll sich lohnen zu arbeiten. Aber wo soll das mal hingehen? Bekommen die Bürger, die das Bürgergeld haben, am Ende zu viel? Oder die Leute, die den Mindestlohn mit 12 Euro haben, zu wenig? Ich bin selbstständig und habe mehrere Angestellte, und mir fällt das unwahrscheinlich schwer, diese Löhne zu zahlen. Das ist der größte Kostenpunkt in der Firma, zumindest in meiner Firma. Ich weiß nicht, was hier der richtige Weg ist. Und noch ein Gedanke zum Schulsystem: Ich bin neun Jahre lang in der DDR an die Schule gegangen. Das Schulsystem fand ich mehr als gut. Meine zwei kleinen Kinder haben jetzt das westdeutsche Schulsystem, was leider auch sehr Schul- und bundeslandabhängig ist, was ich überhaupt nicht verstehe. Was spricht gegen ein einheitliches Schulsystem? Ich weiß, dass in Finnland das damalige einheitliche Schulsystem der DDR übernommen worden ist. Und Finnland liegt in der Pisa-Studie ganz oben. Also, ich verstehe das nicht, ganz ehrlich. Da würde ich gern anknüpfen an das Schulsystem der DDR, nicht komplett, aber die Richtung war nicht verkehrt.

Lieber Andy Vaupel, Sie sind selbstständig und haben eine Firma für Kranken- und Pflegefahrten. Es gibt Schätzungen, dass in den nächsten Jahrzehnten zwei bis drei von fünf Deutschen durch das längere Alter Pflegefälle werden. Gibt es aus Ihrer Sicht genug Pflegeleistungen und Pflegedienstleister?

Andy Vaupel: Vor fast 20 Jahren haben ich mich selbstständig gemacht und Krankenfahrten hauptsächlich für die Krankenkasse übernommen. Mir war nicht bewusst, wie viel Geld eine Krankenkasse für solche Patienten ausgibt. Ich bin mir sicher, dass die Leute sich nicht beschweren können, dass sie so viel auch vom Pflegegeld bezahlt bekommen – es geht ja ein Teil von der Krankenkasse und ein Teil vom Pflegegeld ab. Und das ist gut investiert, möchte ich behaupten. Bei uns sind das vor allem ältere Leute, die das in Anspruch nehmen. Wir haben auch sehr viel mit Pflegediensten und Pflegesachen zu tun. Personalmangel gibt es da wahrscheinlich immer. Es wird von Mal zu Mal mehr. Die neueste Sache ist die Tagespflege für Senioren. Am Vormittag fahren wir die Patienten in die Betreuung, und die können da unwahrscheinlich viel machen: Die kochen, die machen Ergotherapie, Physiotherapie, Friseur. Und am Nachmittag fahren wir sie wieder nach Hause. Sie sind dann nicht im Pflegeheim. Die bleiben zu Hause wohnen, was denen auch sehr viel wert ist. Das wächst momentan unwahrscheinlich und wird eben auch viel vom Pflegegeld bezahlt. Das Nächste

ist eine Bürgerbetreuung. Da sind Patienten dabei, die nicht so schwerkrank sind, aber die eben ein bisschen Haushaltspflege brauchen oder ein bisschen Unterstützung zu den Arztfahrten und wahrscheinlich auch bei bürokratischen Sachen. Auch das geht ausgiebig vom Pflegegeld ab, nicht von den Krankenkassen. Das ist auch eine sehr gute Sache, muss ich sagen. Um noch mal auf das Thema Personalmangel zu sprechen zu kommen: Wir hatten ja auch nun Corona, und es wurde erzählt, dass das Pflegepersonal zu wenig verdient. Es ist einfach unser Job, ob da nun Corona ist oder nicht. Es ist und bleibt ein Job, und wir werden dafür bezahlt. Wo ist das zu viel, wann ist das zu wenig? Das kann ich Ihnen nicht sagen. Aber ich bin überzeugt, dass die Beiträge regelmäßig angepasst werden und dass das erhöht werden muss. Vielleicht muss auch vom Staat her die Förderung vom Pflegepersonal noch mal besser in Betrieb gesetzt werden. Was vielleicht wirklich fehlt, ist der Zivildienst: Wenn wir im Krankenhaus Patienten abgeben – wer kümmert sich dann erst mal um die und auch den ganzen Schriftdruck? Das Fachpersonal hat keine Zeit dafür. Also, der Zivildienst, der fehlt uns echt.

Lieber Pietje Binder, du bist Student. Wie erlebst du den Sozialstaat in Deutschland, wo kommst mit sozialstaatlichen Leistungen in Berührung und wie bewertest du diese?

Grundsätzlich würde ich sagen, habe ich ein sehr positives Bild. Es gibt viele Zuwendungen, das merke ich in meinem Alltag als Student immer wieder. In der Mensa gibt es jeden Tag günstiges, nahrhaftes Essen für Studenten. Es gibt jeden Tag mindestens ein Gericht unter 2,50 Euro. Dann ist mir aufgefallen, als man mal freizeitmäßig in Erfurt rumgekommen ist, dass es an allen Ecken irgendwie Vergünstigungen für Studenten gibt, im Kino oder im Freibad beispielsweise. Außerdem fahren wir kostenlos im Nahverkehr in ganz Thüringen. Man erhält Bafög und hat zusätzlich noch die Möglichkeit, in einem Minijob zu arbeiten und da noch einen Nebenerwerb zu haben. Das heißt, rein hypothetisch hätte man auch keine finanziellen Sorgen. Die Mieten im Studentenheim sind mehr als bezahlbar, gerade hier in Thüringen und im Speziellen in Erfurt. Strom und Gas werden durch einen Festbetrag gezahlt. Das heißt, da fällt auch nichts sehr Hohes extra an. Der Festbetrag hält sich auch in Grenzen. Es gibt neue Studentenheime, die sind sehr modern, die Hausmeister sind dort extrem hinterher, falls irgendwelche Schäden anfallen. Es gibt große Zimmer, große Fenster. Es ist wirklich schön, dort zu wohnen. Aber es gibt auch alte Studentenheime, zum Beispiel das, in dem ich wohne. Die sind sehr dreckig. Es sind viele Sachen kaputt, die auch relativ spät erst repariert werden. Ich kenne viele, die damit unzufrieden sind, das Studentenheim verlassen und sich in ein anderes Studentenheim haben schicken lassen. Das ist auf jeden Fall auch möglich. Problematisch ist auch, dass das Bafög keine Rücksicht auf die Familiensituation nimmt. Sind Kinder und Eltern zerstritten, dann kann es vorkommen, dass die Eltern



PIETJE BINDER
Student

die Unterlagen nicht einreichen. Das Bafög verzögert sich sowieso teilweise um bis zu vier Monate. Gerade dann ist wichtig, dass man dort von den Eltern abgesichert wird, was bei mir und vielen anderen der Fall ist. Ist das nicht so und werden die Unterlagen nicht eingereicht, verzögert sich die Auszahlung noch mal weiter. Und in der ganzen Zeit muss man eben gucken, wo man bleibt. Gerade bei den steigenden Lebenshaltungskosten wird es dann teilweise schwierig. Die Einmalzahlung von 200 Euro war auch kein verhältnismäßiger Ausgleich, die waren relativ schnell weg. Und die Preise steigen ja stetig weiter.

Insgesamt habe ich aber ein sehr positives Bild und fühle mich aufgehoben im Sozialstaat. Was Freizeit angeht, was die soziale Lage angeht, was Mobilität angeht, kriegt man eigentlich viele Zuwendungen – was mir teilweise etwas unverhältnismäßig vorkommt, wenn ich zum Beispiel an einen Freund denke, der Auszubildender ist und da wenig Hilfe hat.

KINDHEIT UND FAMILIE



Ein Gespräch mit
Renate Schmidt

Wir waren Lichtjahre zurück

Über den Wandel in
der Familienpolitik und
was zu tun bleibt

Liebe Renate Schmidt, von 2002 bis 2005 gehörten Sie als Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend der Regierung Schröder an. Bevor wir auf diese Zeit zu sprechen kommen, interessiert uns, wie Sie die Familienpolitik in Deutschland und ihre gesellschaftliche Einbettung Ende der 1990er Jahre wahrgenommen haben. Wie war die gesellschaftliche Stimmung damals gegenüber familienpolitischen Fragen?

Anfang der 1990er Jahre war ich für die SPD-Fraktion als Berichterstatterin für den Bereich Familienpolitik, Gleichstellungspolitik im Einigungsvertrag zuständig. Fraktionsübergreifend waren die Frauen damals stinksauer, weil im ersten Entwurf des Einigungsvertrags mehr über Schiffswerften zu lesen war als zu den genannten Themen. Das hat sich dann beim zweiten Entwurf zum Positiven verändert. Ich erinnere mich noch gut daran, als ich im Bundestag damals gesagt habe, dass wir aufgrund der Vereinigung in absehbarer Zeit einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz brauchen werden. Da wurde ich durch Zwischenrufe unterbrochen, dass ich die deutsche Familie zerstören wolle. Also, es war schon heiß damals. Insbesondere die Konservativen haben dieses Thema – das hat mir Edmund Stoiber auch später dann mal zugegeben – grandios verschlafen. Man muss einfach sagen:

Gegenüber den anderen europäischen Staaten hinkten wir Anfang der 1990er Jahre in der Familienpolitik, angefangen bei der Kinderbetreuung über die Erwerbstätigkeit von Frauen, um Lichtjahre hinterher, und wir haben sie bis heute eigentlich noch nicht wirklich eingeholt.

Das hat sich im Grunde fortgesetzt bis Ende der 1990er Jahre, als schließlich der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz gekommen ist – das allerdings nur in Zusammenhang mit dem Paragraphen 218. Es konnte also nicht ein als im Prinzip eigenständiges Anliegen gesetzlich verankert werden, sondern man musste einen anderen Weg finden. Also wurde dieser Anspruch um der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen mit den konkreten Hilfen für ungewollt schwanger gewordene Frauen verbunden, damit diese sich auch für ein Kind entscheiden können. Es gab in den Folgejahren Fortschritte in Timpelschritten, aber irgendwann einmal wurde auch die Erwerbstätigkeit von Frauen zu einer größeren Selbstverständlichkeit. Im Regelfall – das ist bis heute leider so geblieben – war dies allerdings meist nur eine Halbtags-tätigkeit, soweit es Mütter betraf.

Selbst Gerhard Schröder sprach Ende der 1990er Jahre noch von »Familie und Gedöns« ...

Er hat das ein einziges Mal am Beginn des ersten Kabinetts Schröder, geäußert – später bei mir hätte er sich das nicht mehr getraut. Der Name des Ministeriums ist auch wirklich sperrig. Aber so was bleibt halt leider Gottes hängen.

... interessanterweise ist die Familienpolitik in den Jahren danach dann vom Rand in die Mitte der Politik gerutscht – oder täuscht das?

Das ist unter anderem auch ein wichtiger Verdienst von Gerhard Schröder. Ich war damals eine der stellvertreten-



Renate Schmidt
1943 in Hanau/Main geboren

2005 – 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages
2002 – 2005 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
1997 – 2003 stellvertretende Vorsitzende der Bundes-SPD
1994 – 2000 Vorsitzende der SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag
1991 – 2000 Landesvorsitzende der BayernSPD
1990 – 1994 Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages
1987 – 1990 stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, Vorsitzende des Arbeitskreises Gleichstellung von Frau und Mann der SPD-Bundestagsfraktion
1980 – 1994 Mitglied des Deutschen Bundestages
1961 – 1980 Programmiererin, Systemanalytikerin und Betriebsrätin in einem führenden Versandunternehmen

den Parteivorsitzenden und habe mir als Schwerpunkt Familien- und Gleichstellungspolitik an Land gezogen. Ich erinnere mich noch sehr gut an den SPD-Parteitag 2001. Da war Gerhard Schröder der Einzige aus der damaligen Führungsriege, der von der ersten bis zur letzten Minute dort sitzen geblieben ist und sich angehört hat, wie der von mir eingebrachte Leitantrag zur Familienpolitik debattiert wurde. Gerhard Schröder und die Bundesregierung haben erkannt, noch bevor ich Ministerin wurde, dass das ein wichtiges Thema ist. Ich bin dann im Wahlkampf 2002 landauf, landab zur Familienpolitik eingeladen worden. Ein absoluter Hit zum damaligen Zeitpunkt war auch mein gerade erschienenes Buch »S.O.S. Familie: Ohne Kinder sehen wir alt aus«, mit dem ich ebenfalls bundesweit zu Lesungen gereist bin.

Woher kam dann dieser familienpolitische Wandel? Gab es da handfeste Gründe?

Es ist Schritt für Schritt klar geworden, dass die Frauen auch in der Wirtschaft gebraucht werden und dass es absoluter Schwachsinn ist, die am besten ausgebildete Frauengeneration aller Zeiten zu haben, teilweise besser ausgebildet als die Männer, und diese dann nach der Geburt des ersten Kindes darauf zu verweisen, dass sie jetzt bitte schön doch zu Hause bleiben sollen. Es ist erkannt worden, dass das auch ein wirtschaftspolitisches Thema ist und dass Familienpolitik Gesellschaftspolitik ist. Ich habe, wie ich mein Ministeramt angetreten bin, meinen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen gesagt, dass sie das wichtigste Ministerium überhaupt sind, weil sie sich um alle Menschen kümmern und zwar um ihre Alltagsprobleme. Es war und ist Gesellschaftspolitik – Politik, die in das Leben von allen Menschen, ob sie nun Kinder haben oder keine Kinder haben, eingreift. Denn alle Menschen haben Familie. Jemand, der sich um alte Eltern kümmert, hat ähnliche Probleme wie Eltern, die sich um ihre Kinder kümmern. Für diese Gesellschaftspolitik war die Zeit einfach reif. Es ist angeblich ein weiches Thema, aber ich glaube, es ist tatsächlich eines der härtesten Themen überhaupt.

Haben Sie damals einen Unterschied in den Debatten zwischen Ost und West festgestellt?

Ja, freilich.

Die Frauen aus den neuen Bundesländern haben teilweise überhaupt nicht verstanden, worüber wir reden. Für die war Erwerbstätigkeit eine Selbstverständlichkeit, für die waren Kinderbetreuungseinrichtungen und zwar von der Krippe bis zum Abitur eine Selbstverständlichkeit.



Renate Schmidt (2. von links hinten) mit dem neuen Bundeskabinett am 22.10.2002 und Bundespräsident Johannes Rau vor Schloss Bellevue.

Die haben unsere Debatten in weiten Teilen nicht nachvollziehen können. Allerdings waren die Ost-Männer genauso wenig emanzipiert wie die West-Männer. Ich erinnere mich noch, dass eine Bundestagskollegin aus dem Osten mir erzählt hat, das letzte Geschenk zum 8. März, also zum Internationalen Frauentag – da gab es in den Betrieben der DDR immer ein Geschenk für die Frauen –, war ein Set mit Schaufel, Besen und irgendwelchen Putzmitteln.

Im Jahr 2004 kam das Kita-Ausbau-Gesetz, was gewissermaßen der erste große Baustein für die Infrastrukturförderung war. Gab es bei Einführung des Gesetzes große Widerstände oder war das dann inzwischen eine Selbstverständlichkeit?

Das war eine fürchterliche Operation, weil wir für das Tagesbetreuungsausbaugesetz, so hieß das, kein Geld hatten. Ich habe das dann mit dem damaligen Arbeitsminister Wolfgang Clement verhandeln müssen. Schließlich haben wir eine vollkommen unmögliche Finanzierung über Hartz IV zustande bekommen. Es war eigentlich unerträglich. Aber ich habe das große Argument gehabt, dass über das Arbeitslosengeld II auch Alleinerziehenden im Prinzip gesagt wurde: »Du musst versuchen, erwerbstätig zu sein, sonst kriegst du keine entsprechenden Hilfen.«

Aber um erwerbstätig zu sein, muss man eine Kinderbetreuung haben.

Genau, und insoweit habe ich also die Argumente auf meiner Seite gehabt. Aber die Kommunen mussten das dann umsetzen, und ich erinnere mich noch sehr gut an eine Veranstaltung mit den damaligen Oberbürgermeistern, denen ich dann erklärt habe, warum sie das machen müssen. Das war nicht einfach. Das galt auch für den Gemeindetag, am schwierigsten war der Landkreistag zum damaligen Zeitpunkt. Aber es ist gelungen. Das Tagesbetreuungsausbaugesetz habe ich dann in zwei Teile geteilt, in einen zustimmungspflichtigen und einen

zustimmungsfreien – damit wir das überhaupt durch den Bundesrat bekommen konnten. Und es durfte um Himmels willen nichts von Bildung in diesen ganzen Gesetzen stehen, sonst wäre es wieder an den Ländern gescheitert. Auch da kann ich mich noch gut an nächtliche Telefonate mit dem damaligen Staatskanzleichef Erwin Huber aus Bayern erinnern. Aber das Gesetz ist dann im Bundestag bei Enthaltung der Union einstimmig über die Bühne gegangen, und auch im Bundesrat habe ich das dann geschafft.

Danach ist die Idee vom Elterngeld entstanden, was doch eigentlich wegführt von der ersten Lektion »Wir müssen in Infrastruktur investieren« hin zur finanziellen Unterstützung von Familien. Wie ist es zu dieser Idee eines Elterngeldes gekommen? Manchmal ist es doch ratsam, dass die Leute erst mal einen Teil verinnerlichen können, bevor man gleich mit der nächsten Änderung beginnt.

Den 7. Familienbericht habe ich unter die Frage gestellt, wie man Familien stärken kann. Da wurden drei Aspekte benannt: Die Infrastruktur war der erste Schritt mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz, dann weiterführend auch die Betreuung von Kindern ab dem zweiten Lebensjahr – die Maßnahme wurde in der Legislaturperiode danach von meiner Nachfolgerin durchgesetzt. Der zweite Aspekt ist Zeit und der dritte Geld. Das Elterngeld erfüllt genau diese beiden Aspekte: Zeit und Geld. Eltern wollen ihre Kinder ja nicht nach der Geburt in der Krippe abgeben und sie mit 18 Jahren mit den vorher vereinbarten Qualitätsmerkmalen aus der Ganztagschule abholen, sondern sie möchten mit ihren Kindern auch Zeit verbringen. Das Elterngeld gibt Eltern Zeit und zwar Müttern und Vätern – leider Gottes Vätern immer noch im zu geringen Umfang, sie könnten es mehr in Anspruch nehmen, aber das hat andere Gründe. Wenn Eltern sich diese Zeit nehmen wollen, sollte das jedenfalls nicht am Geldmangel scheitern.

Mir war es immer nicht nachvollziehbar, wieso man bei Arbeitslosigkeit selbstverständlich eine Lohnersatzleistung bekommt, wieso man bei Krankheit eine Lohnersatzleistung bekommt und wenn man sich um Kinder kümmert, kriegt man keine – übrigens auch bei pflegebedürftigen Angehörigen lange nicht.

Das ist dann später aber auch gekommen.

Das Elterngeld war ja auch kein Selbstläufer. Wo kamen die Widerstände her?

Die Einschätzung der Expertinnen und Experten aus dem 7. Familienbericht war eine große Unterstützung. Ich habe dann diesen Familienbericht genom-

Bundesministerin
Renate Schmidt
mit Kindern 2003 in
Berlin



men, um damit im Wahlkampf zu argumentieren. Die SPD-Fraktion war ganz begeistert. Frank-Walter Steinmeier als Kanzleramtschef hat mich ermuntert, auch im Kabinett die Idee des Elterngeldes vorzustellen.

Und wie war die Reaktion?

Am Anfang war der Widerstand gegenüber dem Elterngeld sehr groß: Da kriegen doch diejenige, die viel verdienen, mehr als diejenigen, die wenig verdienen. Mein Argument war dann eben: Wenn jemand krank ist, kriegt auch derjenige, der vorher viel verdient hat, mehr als derjenige, der vorher weniger verdient hat. Gleiches gilt für die Arbeitslosigkeit. Also, die logischen Argumente waren in meinen Augen auf meiner Seite, und so habe ich es erreicht, dass das ins Wahlprogramm der SPD aufgenommen wurde. Wir hatten dann zwar kein Geld, es zu dem Zeitpunkt umzusetzen. Aber es war die Absichtserklärung der SPD, es in der nächsten Legislaturperiode zu versuchen. Das Familienministerium ging dann leider nicht mehr an uns, obwohl es eines der wesentlichen Zukunftsministerien war. Wir haben 2005 kein einziges von den Ministerien gegriffen, die was mit Zukunft zu tun hatten, weder Umwelt noch Bildung noch Familie – aber das nur nebenbei.

Das Familienministerium ging also an die Union.

Ja, aber wir können als SPD trotzdem sehr stolz darauf sein, dass wir im Koalitionsvertrag 2005 für die Große Koalition im Prinzip das Elterngeld schon in Gesetzesform reingeschrieben haben. Da sind alle Punkte drin gewesen. Ich habe

dann nächstens mit der Ursula von der Leyen telefoniert: »Das muss noch rein, und das muss noch rein, und das muss noch rein.« Auch der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem zweiten Lebensjahr ist dann aufgenommen worden. Also, diese Kombination Struktur, Zeit und Geld war mit der Legislaturperiode von 2005 dann gegeben, so wie ich es mir gewünscht hätte. Hinterher war ich im Prinzip auch froh, dass es so gekommen ist, denn ich hätte das wahrscheinlich in der Unionsfraktion niemals durchsetzen können. Wenn man sich erinnert an diese Äußerungen vom Wickel-Volontariat und ähnliche Sprüche aus CDU- und insbesondere CSU-Kreisen. Da hätte ich mich wahrscheinlich aufgegeben. Aber ihre eigene Ministerin konnte die Union nicht im Regen stehen lassen. Insoweit muss ich sagen, wenn es um die Sache geht, bin ich sehr froh, dass es so gekommen ist, und ich sage immer: Das Elterngeld hat zwei Mütter. Die eine war bei der Zeugung dabei, die heißt Renate Schmidt, und die andere war bei der Geburt dabei und heißt Ursula von der Leyen. Damit habe ich sogar noch den besseren Teil abbekommen.

Wie kompliziert war es denn, so einen gesellschaftlichen Konsens zum Thema Elterngeld herzustellen? Mittlerweile ist das doch komplett unbestritten. Von einem Wickel-Volontariat redet ja wirklich niemand mehr.

Nein, das war eigentlich von vornherein ein positives Markenzeichen. Das hat sich schon im Wahlkampf gezeigt. Ich war ja dann noch eine Legislaturperiode lang Abgeordnete und habe noch sehr, sehr viel zustimmende Post bekommen und eigentlich so gut wie keine negative.

War diese neue Form von Familienpolitik auch eine Antwort auf die demografischen Probleme, die sich damals schon abgezeichnet haben?

Vielleicht, aber ich habe immer gesagt: Ich will damit keine Bevölkerungspolitik betreiben. Das geht auch überhaupt nicht. Mir ging es darum, dass sich die Menschen vorhandene Kinderwünsche erfüllen können. Es gab auch Journalisten und Journalistinnen, die mich gefragt haben: Und wie viele Geburten pro Frau werden wir dann im nächsten Monat haben? Es war teilweise absurd, was sich da getan hat. Ich habe dann auch die Industrie- und Handelskammern (IHK) mit in ein breites Bündnis für Familie geholt. Das waren alles wichtige Begleitinstrumente, um eine solche Familienpolitik salonfähig zu machen. Und dass die IHKs diesen Bündnissen beigetreten sind, das war auch etwas Neues. Plötzlich wurde Familienpolitik von der Bundesebene heruntergebrochen bis in die Kommunen, und es gab dann Strukturen, die auch ganz gut funktionieren haben. Wie gesagt, ich selber hatte nicht vorgehabt, Bevölkerungspolitik zu betreiben, aber es ist ein Nebeneffekt und die Geburtenraten sind zwar mäßig, aber ein Stück weit gestiegen und die Erwerbstätigkeit von Frauen auch. Da müsste allerdings noch viel mehr passieren, das Ehegattensplitting müsste beispielsweise beendet werden.

Haben Sie denn den Eindruck, dass sich bis hinein in die konservativeren Ecken Deutschlands gesellschaftlich und kulturell wirklich was verändert hat mit Blick auf die Familienpolitik?

Ich finde schon. Es würde niemand mehr in der Union, selbst in der CSU, das, was Anfang und Mitte der 1990er Jahre dort noch Konsens war, sich heute trauen, öffentlich zu sagen. Es besteht allerdings schon ein unterschiedliches Bewusstsein in unserer Gesellschaft und damit auch teilweise in der Politik, gerade auch in der Union. In den großen und mittelgroßen Städten ist das, was wir jetzt hier benannt haben, eine Selbstverständlichkeit. Da diskutiert niemand mehr darüber.

Aber auf dem Land macht sich auch heute noch eine Mutter mit einem oder zwei Kindern, die erwerbstätig sein möchte, das womöglich auch noch in Vollzeit, und die deshalb eine Betreuung für ihre Kinder braucht, die mehr ist als eine Halbtagsbetreuung, keine Freunde.

Das gilt beinahe flächendeckend, nach dem Motto: Also mindestens die ersten drei Jahre gehört die Mutter zum Kind und später dann hat sie gefälligst am Nachmittag zu Hause zu sein. Die Konsequenz dieser Haltung ist allerdings auch klar, schauen wir uns nur mal die Teilzeitbeschäftigtenquoten an. Die Frauen sind zwar heute kopfmäßig in einem deutlich höheren Prozentsatz erwerbstätig, als das Anfang der 1990er Jahre noch der Fall war. Aber wenn wir uns das Arbeitsvolumen anschauen, was an Erwerbstätigkeit, also bezahlter Arbeit, von Frauen geleistet wird, ist das nicht wesentlich gestiegen. Es ist eben viel zu sehr in die Teilzeitbeschäftigung gegangen und die Minijobs, die dann auch noch erweitert wurden, was nicht gerade besonders hilfreich war und ist.

Würden Sie dennoch zustimmen, dass diese neue Familienpolitik, sowohl der Infrastrukturausbau wie auch das Elterngeld, das Verhältnis zwischen Frauen und Männern verändert hat? Oder auch den Sozialstaat insgesamt?

Beides hat sich sicherlich zum Positiven gewandelt. Mir ist auch bewusst, dass deutlich mehr Männer, als es jetzt tatsächlich tun, gern einen höheren Teil der Elternzeit in Anspruch nehmen würden. Das scheitert im Regelfall daran, dass sich damit dann viele von ihnen, was ihre eigene Karriere betrifft, in den meisten deutschen Unternehmen noch ins Aus befördern, nach dem Motto: »Das steht ihnen zwar zu, aber dann können Sie sich vom Abteilungsleiterposten bei uns verabschieden.« Auch der zweite Grund ist schlicht und einfach ein ökonomischer: Die Männer verdienen im Durchschnitt mehr, weil sie in die

besser bezahlten Berufe gehen und weil sie eben durchgängig in Vollzeit beschäftigt sind. Und weil sie mehr verdienen, ist natürlich das Elterngeld, das ja gedeckelt ist bei der Höhe des Arbeitslosengeldes, kein wirkliches Äquivalent für einen längeren Zeitraum. Insoweit können sich das eigentlich auch nur eher überdurchschnittlich Verdienende leisten, dass der Vater dann einen längeren Zeitraum in die Elternzeit geht. Da müsste man sich noch was ausdenken, damit Väter einen größeren Teil der Elternzeit in Anspruch nehmen, was sie in einem hohen Ausmaß eigentlich auch wollen, z. B. die Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung als Grenze für die Höhe des Elterngeldes zugrundelegen.

Sie haben zu Beginn gesagt, in den 1990er Jahren hinkte Deutschland auf dem Gebiet der Familienpolitik vielen anderen europäischen Ländern um Jahre, um Lichtjahre eigentlich hinterher. Laufen wir denn heute immer noch hinterher? Und wenn dem so ist, was müsste sich noch ändern?

Wir hängen immer noch hinterher. Das ist so, und das liegt vor allen Dingen an dem, was wir jetzt zuletzt besprochen haben, nämlich an der überproportionalen Teilzeitbeschäftigung von Frauen. Das kennen viele andere europäische Länder in diesem Umfang überhaupt nicht mehr. Es liegt auch an dem nach wie vor zu schlechtem Ausbau der Kinderbetreuung.

Wir haben immer noch nicht genügend Kitaplätze. Wir haben nicht genügend Erzieherinnen und Erzieher. Wir haben vor allen Dingen in diesem Beruf so gut wie keine Männer. Der Übergang von den Kindertagesstätten in die Schule ist immer noch nicht gut genug geregelt, und die Ganztagsbetreuung in Schulen hinkt auch.

Das ist in anderen europäischen Staaten deutlich besser, angefangen von den skandinavischen über Benelux, Frankreich – alle haben etwas unterschiedliche Systeme, aber diese Systeme sind eben teilweise besser ausgebaut als bei uns in Deutschland.

Es bleibt also immer noch genug zu tun.

Es gibt noch viel zu tun. Übrigens ist die Geburtenrate, um auch das noch mal zu sagen, in denjenigen Ländern am niedrigsten, die die schlechteste Kinderbetreuung haben.

Liebe Renate Schmidt, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

Foto: Unsplash.com

Es gibt noch
viel zu tun.



Ein Gespräch unter Nachbarn

Lobbyarbeit für die Kinder

Über Care-Arbeit und die Rushhour des Lebens, Mehr-Generationen-Modelle und 24-Stunden-Kitas, die Bedeutung des Ehrenamts und Benachteiligungen aufgrund der sozialen Herkunft

Mit den Nachbarn über Politik ins Gespräch zu kommen – das kann bei uns schon mal passieren. Bevorzugte Themen waren in jüngster Vergangenheit etwa die Corona-Politik oder der Bildungsföderalismus. Während eines Gesprächs über die Familienpolitik haben wir dann einmal das Aufnahmegerät mitlaufen lassen. Es gab keinen wissenschaftlichen Leitfaden, keinen höheren Plan. Die Diskussion lief so, wie sie eben laufen kann, wenn sich fünf Menschen zu einem Thema austauschen. Sie hätte an einem anderen Tag auch anders laufen können, nur die Grundaussagen wären vielleicht die gleichen gewesen.

Unsere Unterhaltung wird hier wiedergegeben, ziemlich genau so, wie sie auch stattgefunden hat. Es gab keine Nachbereitung in dem Sinne, dass wir versucht hätten, die einzelnen Aussagen irgendwie zu sortieren. Es geht hier nicht so sehr um Stringenz. Und es schien uns auch nicht erforderlich, dass bestimmte Wortmeldungen konkreten Personen zugeordnet werden können. Seien Sie einfach nur dabei, wenn Familien, die der Zufall mitten in Deutschland zusammengeführt hat, darüber ins Plaudern kommen, wie wir leben wollen.



Die Gesprächspartner sind Nachbarn und hier gemeinsam unterwegs mit sechs ihrer insgesamt acht Kinder.

Was verbindet ihr eigentlich mit dem Begriff »Familienpolitik«, wenn ihr den hört? Woran denkt ihr da?

Mir fällt das große Thema Bildungspolitik ein. Wenn wir über Familien reden, dann sprechen wir über Kinder, über Kitas, dann auch Schule – und da fällt mir natürlich das große Thema Bildung ein.

Spontan denke ich ans Kindergeld, also finanzielle Unterstützung für die Kinder.

Und es geht um die Betreuungsmöglichkeiten. Das geht bei der Kita los, später auch der Hort, der auch eine Rolle spielt. Gerade wenn die Kinder noch klein sind, braucht man in diesem Bereich sehr viel mehr Unterstützung. Finanziell kommt die wichtige Zeit dann später, wenn die Kinder anfangen zu studieren oder eine Ausbildung machen. Dann rückt das Finanzielle mehr in den Fokus, weil du einfach nicht mehr ganz so viel Unterstützung in der Betreuung brauchst.

Das sehe ich auch so mit dem Geld und der Bildung. Irgendwann werden wir aber auch als Eltern älter und unsere Kinder fangen uns dann sozial auf, indem sie zum Beispiel mal Einkäufe übernehmen. Ich glaube, das ist ein Kreislauf, der sich im Familienleben widerspiegelt. Man hat mehrere Lebensabschnitte, in die man gucken kann beim Thema Familienpolitik.

Das ist doch, was der Staat eigentlich hofft, dass Familie Sache von Familie ist und sich der Staat nicht kümmern muss. Da gibt es immer wieder die Diskussion, Pflege, gerade von älteren Angehörigen, sollte eigentlich Sache von Familie sein. Aber die Tendenz geht eher dahin zu sagen, da soll sich der Staat drum kümmern. Und wenn wir vom Kreislauf des Lebens sprechen, kommt mir auch das Mehr-Generationen-Modell in den Sinn.

Genau, ein Mehr-Generationen-Haus mit verschiedenen Gebäuden, wo man wirklich sagt, man zieht mit seinen Eltern ein, kriegt selber Kinder, die Eltern, wenn sie dann Rentner sind, könnten die Kinder auch beaufsichtigen oder vom Kindergarten abholen. Dass das nicht immer funktioniert, ist auch klar. Aber dass es das als Möglichkeit gibt und jeder das machen könnte, fände ich gesellschaftlich richtig. Da gibt es gute Modelle, zum Beispiel ein Dreieckshof, wo man sich nicht ständig sieht, aber doch nah beieinander ist.

Das finde ich auch. Care-Arbeit, alles, was mit den Kindern zu tun hat oder später dann mit älteren Angehörigen, findet unheimlich wenig Beachtung.

Die meiste Care-Arbeit bleibt nach wie vor bei den Frauen liegen und die kommen immer noch relativ schlecht dabei weg, wenn wir an Teilzeitarbeit denken, die einfach schlechter vergütet wird. Dadurch gibt es dann weniger Rente und so weiter und so fort. Da muss Politik irgendwie einsteigen.

Früher war der Vater Alleinverdiener, die Mutter übernahm zu Hause die Care-Arbeit – war auch in Ordnung. Wenn jetzt aber das Geld nicht mehr reicht, um das alleine hinzubekommen, und beide arbeiten gehen – das gehört ja auch zur Selbstverwirklichung –, dann kannst du aber nicht gleichzeitig die ganze Care-Arbeit übernehmen. Also entweder die Politik schafft ein System, Care-Arbeit und Teilzeitarbeit besser vereinbaren zu können, oder du gehst wieder in dieses alte Rollenbild.

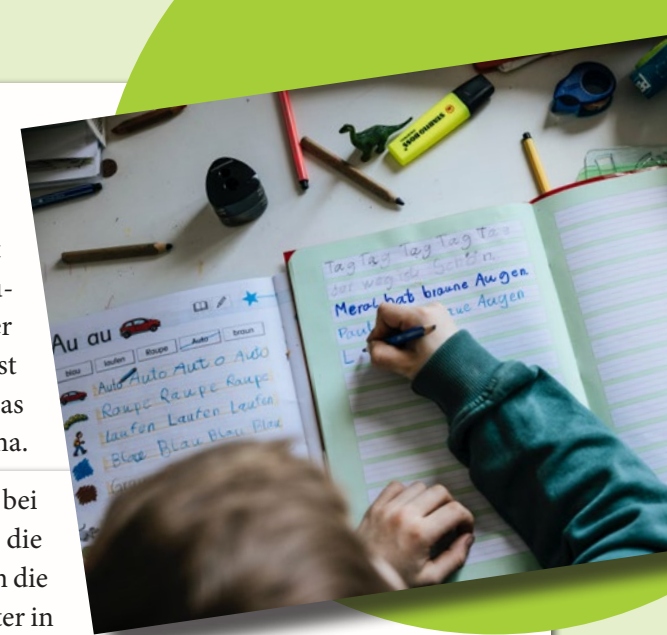
Eine Antwort darauf könnten Lebensarbeitszeitmodelle sein, eine familienpolitische Leistung, wo man den Menschen die Möglichkeit gibt, in der Rushhour ihres Lebens weniger zu arbeiten, aber nicht auf Geld verzichten zu müssen. Wenn die Kinder aus dem Haus sind, arbeitet man wieder mehr, um das sozusagen nachzuholen. Ich will aber noch mal kurz das Stichwort »Bildungspolitik« aufgreifen. Ist das für euch auch eines der zentralen Themen, wenn ihr an Familienpolitik denkt?

Wenn du Kinder hast, durchläufst du eben diese ganzen Bildungsinstitutionen – und die bewegen uns emotional doch sehr, weil man merkt, dass es nicht ganz so rund läuft. Gerade die Institution Schule bewegt sowieso viel, weil der Bildungsabschluss eben sehr wichtig ist für die späteren Weichen des Kindes. Das ist immer ein großes emotionales Thema.

Das ist einfach im Moment auch bei unseren Kindern in ihrem Alter die Hauptbeschäftigung: Was machen die Kinder? Womit kommen die weiter in der Schule? Bildung ist ihr täglich Brot. Wenn es da nicht hinhaut, ist das problematisch. Und das Schulsystem begeistert mich gegenwärtig nicht wirklich. Das ist dann halt politische Arbeit, die Bildung soweit zu bringen, dass man individuell die Schüler fördern kann. Das ist Politik.

Richtig, wenn diese Instanz Schule nicht funktioniert, ist das ein riesengroßes Familiendrama. Unsere Tochter war jetzt in den zwei Wochen seit den Ferien nur zwei Tage in der Schule. Ansonsten ist sie immer nach Hause geschickt worden – wir haben damals keinen Hortplatz bekommen, und 4. Klasse kann man ja schon mal nach Hause schicken. Dann hat sie manchmal so viel Hausaufgaben mitbekommen und auch ein bisschen was schon gemacht, wenn ich später von meiner Arbeit komme. Aber das kann nicht ihre Aufgabe sein, das alles allein den Vormittag über zu Hause nachzuarbeiten, den ganzen Schulstoff, den Schule einfach nicht schafft, weil keine Lehrer da sind. Und das ist das große Thema, nicht nur in der Grundschule, auch in den weiterführenden Schulen.

Die Coronazeit fand ich da ganz schlimm. Im ersten Lockdown, da ging gar nichts mit Schule von zu Hause aus, auch im zweiten nicht und im dritten – na ja, ein bisschen. Aber da ist aus meiner Sicht mehr drin gewesen, in unserem digitalen Zeitalter, wo das alles geregelt werden könnte. Es gab einfach gar kein Konzept. Die Lehrer wurden nicht geschult. Es gab keine vernünftige Plattform, die funktioniert hat. Dann hat es jede Schule, jeder Lehrer letztlich anders gemacht. Der eine hat es über E-Mail, der andere über eine Plattform und der dritte über Zettel versucht. Das war ein großes Durcheinander, und das kann ich überhaupt nicht nachvollziehen. Das ist vielleicht auch eine Motivationssache, aber da muss von oben eine Grundstruktur kommen. Wie ist es denn in der Industrie? Du gehst irgendwohin, kriegst eine Schulung, gehst in die Unternehmen,



schulst die wieder. Aber das fand nicht statt. Und das ist doch genau der Punkt, warum dann Lehrer Angst vor der Technik haben, die nicht nutzen und das den Kindern auch nicht weitergegeben haben.

Man kriegt diese Infrastrukturen einfach nicht so schnell hergestellt. Manche Schulen hatten gar kein Internet, manche Lehrer noch nicht mal einen Computer. Es ist einfach verschlafen worden. Das sagt ja jeder auch ganz offen.

Aber da muss ich sagen, wir haben einen Antrag gestellt, damit eines unserer drei Kinder ein Onlinegerät bekommt, weil wir einfach nicht drei Endgeräte stellen können. Es hat dann ein halbes Jahr gedauert, dann kam das Gerät mit allem drauf – das könnte ich mir gar nicht leisten, so ein Endgerät nutzbar zur Verfügung zu stellen. Da hat, woher auch immer, die Schule ein großes Repertoire bekommen an Endgeräten und auch an die Schüler geben können.

Ich finde aber, dass ist nicht vom Fundament her aufgebaut worden. Du hast das Fundament, das ist die Struktur, die von oben kommt, dann kommen die Lehrer, die geschult werden, und dann kommt die Technik, die benutzt wird. Dann profitieren alle.

Ich glaube, man wirft unserem Sozialstaat vor, dass er nicht sonderlich viel Wert darauf legt, dass qualitativ alles gut ist. Das fängt bei den Kitas an. Personalmangel ist da ein riesengroßes Thema, aber auch der Zustand der Einrichtungen. Das ist manchmal eine Katastrophe – Fenster, die man teilweise nicht mehr öffnen kann oder uralte Möbel. Aber es wird nicht investiert. Das geht dann weiter in den Schulen. Mit der Erwachsenenbildung kenn ich mich nicht so aus. Gilt aber bestimmt auch für die Altenheime.

Der Eindruck entsteht: Menschen sind nicht so wichtig wie die Wirtschaft, das, was Geld einbringt. Es gibt Lobbyisten für alle möglichen Sachen, aber für Kinder sind die Lobbyisten kaum vorhanden, höchstens ehrenamtlich, also nebenbei.

Aber Ehrenamt bei uns hier in den neuen Bundesländern läuft auch nicht besonders gut. Das stört mich manchmal auch, diese Konsumhaltung bei den Eltern. Dass wir Lehrermangel haben, Personalmangel in den Kitas – das weiß ich alles. Aber was mich manchmal auch stört, ist, dass einige Eltern sich aus der Pflicht nehmen, nach dem Motto: Ich gebe das Kind in den Kindergarten, und ihr habt den Erziehungsauftrag. Wenn die Erzieher und Lehrer dann entsprechend agie-

ren, müssen sie wiederum damit rechnen, dass Eltern mit Anwälten und ich weiß nicht was alles drohen. Da finde ich unser eigenes Verhalten als Eltern nicht so gut. Wir wollen immer, dass es läuft und es viele Angebote gibt, aber die eigene Bereitschaft ist oft auch nicht da – ob das jetzt die Schule betrifft, wo man alles nur kritisiert und sich nicht einbringt, oder ob es um die Vereinslandschaft geht.

Ich glaube, das hat damit zu tun, dass sich unsere Gesellschaft komplett gewandelt hat. Dieses Gemeinschaftsgefühl gibt es nicht mehr. Und dann kämpfe ich natürlich für mein Kind, weil ich möchte, dass mein Kind die bestmöglichen Weichen hat. Dann ist das Ehrenamt eben nicht so wichtig, weil ich gucken muss, dass mein Kind sich gut entwickelt.

Ich will noch mal auf das Thema Vereinbarkeit Beruf und Familie zurückkommen:

In der Regel ist es doch so, der Familienwecker klingelt und dann geht es los. Das eine Kind muss in die Kita, das andere in die Grundschule. Da war man schon eine Stunde unterwegs, bis man selber auf der Arbeit angekommen ist. Nach Feierabend der gleiche Zeitdruck. Es darf dann aber nichts schiefgehen. Wenn man im Verkehr stecken bleibt, wird man fast verrückt und fängt an zu telefonieren, weil die Kita zumacht. Abends zu Hause geht das weiter: Man kümmert sich um die Hausaufgaben und alles Mögliche. Dann um halb Zehn kommt man das erste Mal zur Ruhe.

Und so verläuft jeder Tag, wenn man Vollzeit arbeitet. Das meinte ich mit Rushhour des Lebens. Und da hätte ich zumindest mir oft was anderes gewünscht. Das Lebensarbeitszeitmodell ist ein Vorschlag.



Aber das hat auch problematische Seiten. Denn dann wartet die Arbeit auf dich, wo du sagst: Mensch, das war schön, die Kinder sind jetzt groß und raus, und jetzt arbeite ich den großen Berg an Stunden ab. Dann hast du eine 50-Stunden-Woche. Aber wo sollst du das zeitlich unterbringen, weil das Leben doch auch weiterläuft. Die Kinder sind jetzt vielleicht vorpubertär, in vier, fünf Jahren brauchen die aber genauso frisch gewaschene Socken und einen Kühlschrank, der voll ist.

Wenn ich an einige Kollegen denke, die gerade in Rente gegangen sind, stellt man doch fest, dass die abgebaut haben. Du baust von der Belastbarkeit her wirklich ab. Und ich weiß nicht, wenn du dir so viele Stunden aufgespart hast, und die am Ende abarbeiten musst, ob das geht.

Also, ich hätte mir in der Zeit, als die Kinder klein waren, eine Oma gewünscht, die man anruft. Aber das ging leider nicht aufgrund der Entfernung. In Hannover gibt es dieses schöne Modell mit den Leih-Omas. Da hast du wieder das Thema Ehrenamt. Die sagen: Ok, ich habe keine eigenen Enkelkinder oder die sind weit weg, aber ich habe noch Ressourcen, ihr könnt mich dann anrufen und ich kümmere mich um eure Kinder. So was hätte ich mir gewünscht.

Im Prinzip kann es ja nur über die Gemeinschaft funktionieren, also dass man mehrere Zusammenschlüsse hat von Eltern, große Familie, wie du es gesagt hast, das Mehr-Generationen-Haus. Da gab es schon mal so eine Idee von Müttern, die sich zusammensammeln und dann gemeinschaftlich abwechselnd die Kinder behüten, während die anderen arbeiten gehen.

Andererseits habe ich es echt genossen, auf 35 Stunden runter zu gehen. Was das an Mehrwert war, auch wenn es jeden Tag nur um eine halbe Stunde ging, was ich damit gewonnen habe, um dieses Tempo rauszukriegen. Ich finde, du hast dein Kind und möchtest dem nicht immer gestresst gegenüberstehen.

Und wenn man dann sagen könnte, in diesem Lebensabschnitt, wenn man es braucht, jetzt mache ich mal 30 Stunden – das wäre schon gut.

Da magst du recht haben. Dann musst du halt auf das Geld verzichten. Und ich glaube, das ist einfach der innere Anspruch, den man hat: Ich brauche das Geld. Aber wenn man das Geld nicht hat, würde es einem auch nicht schlechter gehen, also nicht wesentlich.

Kommt darauf an, was du für einen Job hast. Die alleinstehende Pflegerin kann sich das nicht leisten, glaube ich, die kann darauf nicht verzichten. Die geht dann auch am Wochenende noch arbeiten.

Im Niedriglohnsektor ist sowieso die Ungerechtigkeit am größten. Da kommt zu dem ganzen Familienstress auch einfach noch der tägliche Kampf um das nackte Überleben: Wie mach ich das? Muss ich wirklich noch Leistungen vom Amt beziehen? Für viele ist es auch emotional schwierig: Nein, ich gehe arbeiten, ich brauche keine Unterstützung vom Amt, das möchte ich nicht. Und gerade Menschen in dieser Situation müssen zum Amt gehen und müssen sich noch mal mit Formularen rumärgern. Die haben nicht nur die Scham – manche Sachen müssen ja immer wieder neu beantragt werden. Das ist nicht richtig.

Manchmal denke ich, dass Menschen, die am meisten dafür arbeiten, dass der Laden am Laufen bleibt – das kann man in der Schule sehen: die Sekretärin, die Putzfrau, der Hausmeister –, die am längsten da sind, am wenigsten Geld bekommen. Ich will jetzt nicht die ganz hohen Gehälter kritisieren. Aber ich glaube, wenn dieses soziale Gefüge fairer verteilt wäre, dann würde die ganze Sache auch entspannter werden.

Dann hat man auch mehr Lust, seinen Job zu machen, oder man kann sich eher für eine Arbeit entscheiden, die man mag, statt das letztlich am Gehalt fest machen zu müssen.

Aber um auf deine Frage noch mal zurückzukommen, wie man das entschleunigen kann. Es gibt aus meiner Sicht zwei Varianten: Indem man die Arbeit runterschraubt oder die Betreuungszeit erhöht. Wenn die Kita länger aufhaben würde, dann hättest du den ganzen Stress nicht. Und das ist ja in der Schule nachher genau dasselbe. Wenn unsere Kinder individueller betreut werden würden und das System besser funktionieren würde, dann hätten wir auch zu Hause nicht so viel Nacharbeit – womit wir beim Thema Ganztagschulen wären.

Aber macht es einen glücklich, gerade wenn man kleine Kinder hat, zu wissen: Ok, die können da noch eine Stunde länger bleiben? Ich weiß, du kannst Stress dadurch wegnehmen, aber der emotionale Stress wird dann auf die Kinder übertragen.

Und die kurze Zeit, wo die Kinder wirklich klein sind, wo du so viel geben und nehmen kannst – das ist auch die schönste Zeit.

In Potsdam gibt es beispielsweise eine 24-Stunden-Kita. Und da kamen genau die von euch genannten Argumente. Das ist aber die Frage: Gibt es irgendwo eine richtige Grenze, die man ziehen kann? Ist das 17 Uhr, 17.30 Uhr oder 18 Uhr? Oder sind das einfach Zielkonflikte, die sich nicht vereinbaren lassen?

Du hast deine emotionale Schmerzgrenze, wo du sagst: Nee, ich möchte das Kind dann und dann abholen. Aber man versucht, es zeitlich auszureizen bis zum Schluss, und ist dadurch permanent im Stress. Da stellt sich doch auch die Gegenfrage: Kannst du einfach kürzertreten – auch finanziell? Ginge das vom Arbeitgeber her?

Das gilt für die alleinerziehende Ärztin im Schichtbetrieb aber nicht. Die kann nicht immer um 17 Uhr bei der Kita zum Abholen sein. Das heißt, dieses Modell – vielleicht sind 24 Stunden ein bisschen viel –, hätte da Vorteile. Es muss ja nicht die ganze Nacht sein, aber die acht Stunden sind halt verschoben.

Aber du kannst ja dein schlafendes Kind nicht nachts da einfach rausholen.

Nein, es geht nicht darum, dein Kind nachts um 1 Uhr rauszuholen. Es geht nur darum, dass du es individuell für dein Leben einrichten kannst und nicht angewiesen bist, zwischen 8 und 17 Uhr dein Kind hinzubringen und abzuholen.

Es gibt auch Kitas, die haben bis 20 Uhr offen, dass du wirklich ein kurzes Zeitfenster hast: Jetzt muss das Kind ins Bett. Aber das lassen sich diese Einrichtungen auch bezahlen, weil das Luxus ist.

Richtig, weil es in der Regel auch die sind, die etwas besser verdienen, die dann manchmal auch die Zeit brauchen.

Aber ich finde das mit den 24 Stunden eigentlich gar nicht so schlecht, gerade wenn man jetzt an die alleinerziehende Ärztin denkt. Es gibt eben auch die Schichten, wo du erst abends anfängst. Und wenn das ein schönes, kuscheliges System wäre, könnte die junge Ärztin dann trotzdem ihren Job weitermachen und holt das Kind morgens ab.

Dann musst du wissen, dass es wirklich gut aufgehoben ist. Allerdings hast du dann auch Kindergärtnerinnen, die nachts arbeiten, die selber auch Eltern sind. Das ist auch eine Personalfrage.

Unabhängig voneinander haben wir jetzt alle diesen gerade auch in Deutschland problematischen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Lebenschancen schon angesprochen. Was kann Familienpolitik da machen?

Ja, zum Beispiel freien Zugang zum kulturellen Leben für Kinder und auch junge Menschen, die noch nicht selbstständig Geld verdienen, ermöglichen. Wenn man sich zum Beispiel in den Freizeitbädern anschaut,

wer sich den Eintritt leisten kann, dann sind die Familien, die da rumplanschen, eben auch die, die das Geld dafür haben. Da sind doch viele Kinder ausgeschlossen. Gleiches gilt für den Zugang zu Museen, Musikschulen oder zum Theater.

Aber wie viele Einrichtungen, wo Kinder einfach hingehen können nach der Schule, gibt es eigentlich? Das wird meistens alles von Ehrenämtern gemacht. Da muss einfach Geld reingebracht werden, damit es solche Freizeitangebote für Kinder gibt. Wenn ich an meine Jugend in der DDR denke, gab es da unheimlich viel. Natürlich hatte das immer einen politischen Hintergrund. Heutzutage ist da aber relativ wenig, und wenn, dann ist es unheimlich teuer. Das können sich viele nicht leisten.

Dieses soziale Zusammensein ist doch entscheidend. In Berlin zahlst du zum Beispiel keine Kindergartengebühr, da geht jedes Kind in den Kindergarten, das wird dort von der öffentlichen Hand getragen.

Ich will darauf hinaus, dass jedes Kind, so klein es auch ist, einen Anspruch auf den Kindergartenplatz und auch die warme Mahlzeit haben sollte, egal ob sich das die Eltern leisten können oder nicht. Da fängt die Gemeinschaft an, und es sollte ganz normal sein, dass sich jedes Kind so oder so bilden oder entwickeln kann, dass alle Schüler kostenlos die öffentlichen Verkehrsmittel nutzen können, um zu den kulturellen Angeboten überhaupt zu kommen.

Leider ist in unserer Gesellschaft das Elternhaus, also das, was sich die Eltern leisten können, total entscheidend für die Richtung, die dein Kind einschlägt.

Darum geht es im Endeffekt. Wir reden über Familien, die sozial so schlimm dran sind, dass sie sich am Ende des Monats kein Essen mehr leisten können, deren Kinder dann auch keinen Kontakt zu anderen Kindern finden. Genau dadurch entstehen ja die Probleme und die kriegst du nur raus, wenn die Kinder sich gegenseitig erziehen. Deshalb müssen die in den Kitas oder Schulen die gleichen Möglichkeiten haben, um nicht gemobbt zu werden. Sicherlich müssen die auch kulturelle Begegnungstätten haben. Aber da wäre für mich erst mal der Ansatz.



Kulturelle Begegnungsstätten – das hört sich so hochgetragen an. Aber schauen wir doch mal auf die Vereine. Wenn man da irgendein Bonussystem einführen würde für jedes neu gewonnene Kind, das so und so lange bleibt, dann könnten die auch jemanden anstellen beispielsweise.

Generell müssen wir das Ehrenamt wieder attraktiver machen. Wenn das Ehrenamt nicht mehr funktioniert, aus welchen Gründen auch immer, dann muss es da irgendwie eine Förderung durch die Politik geben.

Das wäre für mich etwas, womit wir auch die Bildungsschere wieder ein Stück schließen könnten.

Ein anderes Thema zu Beginn unseres Gespräches war auch das Kindergeld, das jetzt erhöht wird. Alle bekommen ab nächstem Jahr mehr Kindergeld. Würdet ihr sagen, so, wie das läuft, ist das gut?

Ich find gut, dass jedes Kind Kindergeldanspruch hat, auch, dass es während der Ausbildung und des Studiums noch so ist, weil die Kinder in der Zeit keine oder nur wenig eigene Einkünfte haben. Von daher find ich richtig, dass das einheitlich ist und nicht nach der Anzahl der Kinder unterschieden wird.

Also, ich persönlich würde lieber weniger Kindergeld haben wollen oder vielleicht auch gar keines, wenn stattdessen von Anfang an bestimmte Leistungen umsonst wären, wie zum Beispiel Kita – auch um diesen Bürokratismus der Anträge ein Stück weit zu reduzieren ...

... und wenn dann das Kindergeld auch ein richtiges Kindergeld wäre. Jetzt kriegen die Erwachsenen das und entscheiden, ob sie es für die Kinder ausgeben oder nicht.

Das geht in Berlin ja auch, dass du den Kitaplatz nicht bezahlst und trotzdem dein Kindergeld kriegst. Die ziehen dann aber wahrscheinlich irgendwo anders etwas ab.

Oder irgendwelche Freiheiten werden dadurch beschnitten. Da beschweren sich dann doch die Eltern auch wieder: »Nein, ich möchte mein Kind nicht in eine Kita bringen, weil qualitativ ist das nicht so, wie ich das möchte für mein Kind. Ich möchte es lieber bei einer Tagesmutter lassen.« Darum lassen wir es lieber so.

Und wo begegnet uns auf dem familienpolitischen Feld der Sozialstaat noch? Das Kindergeld ist ja nur eine von etlichen familienpolitischen Leistungen. Was fällt euch da noch an Leistungen ein?

Das Schulticket zum Beispiel, was einer unserer Söhne bekommt, weil er über einen gewissen Kilometerabstand von seinem Zuhause zur Schule fahren muss. Sein Zwillingbruder ist mit der Schule näher dran und hat dieses Tagesticket nicht. Der muss dann halt auch, wenn er ins Museum fährt oder was mit der Klasse in der Stadt unternimmt, immer seinen Fahrschein bezahlen.

Die Familienversicherung bei der Krankenkasse, die gehört auch mit dazu ...

... und Mutterschutz, Elternzeit – das gehört auch zu den Leistungen. Es ist noch nicht so lange, dass man ein Jahr zu Hause bleiben kann, und vor allen Dingen, dass Mann und Frau sich das aufteilen können.

Bafög zählt auch zu Familienleistungen.

Und dann fallen mir noch die Mutter-Kind-Kuren ein. Die sind total toll, aber das ist einfach noch ein wenig verpönt in der freien Wirtschaft, dass man so was machen darf. Habe ich zumindest so empfunden.

Ich habe ganz lange gebraucht, bis ich mich getraut habe, das zu machen.

Das ist eine wirklich schöne Familienleistung.

Und ich würde das jedem, wirklich jedem empfehlen. Du hast als Mutter so viele Verpflichtungen im Haushalt, du bist ständig gefordert. Du managst die Familie – immer noch mehr als der Mann. Dieser ganze Organisation-Background liegt bei der Mutter – von daher gibt es ja auch die Mutter-Kind-Kur.

Aber ich würde auch sagen, das ist eher verpönt. Ja, das würde ich gern machen, aber trauen tue ich mich nicht.

Aber wenn du ein kleines mittelständisches Unternehmen hast, wo dir, sagen wir mal, zehn Prozent der Arbeitskraft wegbrechen, weil deine Mitarbeiterin gerade für drei Wochen in Mutter-Kind-Kur geht und keine Einnahmen generiert – das ist schon nicht unproblematisch

Es gibt doch einen finanziellen Ausgleich.

Das nützt aber dem Unternehmer nichts. Der hat dich ja angestellt für eine Tätigkeit, die dann nicht ausgeführt wird.





Aber das ist auch eine Art Prophylaxe, dass du dann einfach sagst: Das mache ich ja, damit die Frau mir nicht in zwei Jahren vom Tisch kippt, dann Burnout hat und drei Monate oder zwei Jahre krank ist.

Bei uns im Amt sieht man, dass Kollegen, wenn sie eine Kur beantragt haben, auch mit einem schlechten Gewissen zu dir kommen. Ich finde zwar auch, dass das den Kollegen zusteht und in Ordnung ist. Aber du hast den Ausfall dann und der muss kompensiert werden. Deswegen tun sich auch viele so schwer damit, weil sie wissen, die Arbeit muss übernommen werden. Das ist aber schade, weil wir eigentlich denken müssten: Super, der macht jetzt eine Kur, der tut was für sich, vorbeugend.

Ich will noch mal einen Satz zum Elterngeld sagen: Das kam für mich auch deshalb nicht infrage, weil wir uns das nicht hätten leisten können. Elterngeld hieß ja, du kriegst nicht deine 100 Prozent Gehalt, sondern weniger. Und alles, was familienpolitische Leistungen sind, die letztlich darauf hinauslaufen, dass ich nicht den gleichen Verdienst habe, wie wenn ich voll arbeite, kam bei uns nie infrage.

Das ist auch ein Punkt beim Kinderkrankengeld, also wenn dein Kind krank zu Hause ist. Da kriege ich auch nicht den kompletten Satz, sondern 10 Tage lang nur 67 Prozent.

Dann ist es fast besser, wenn du dich selber krankschreiben lässt. Und so ist es doch auch: Wenn dein Kind krank ist, und kleine Kinder sind schnell mal länger als zehn Tage im Jahr krank, dann gehst du zu deinem Hausarzt, man guckt sich tief in die Augen und kriegt seine Krankschreibung.

Ja, und das ist, was ich am Anfang gesagt habe: Familie ist nicht so viel wert wie die Wirtschaft. Wir sind alle davon überzeugt und sagen, das ist so wichtig, aber ausreichend gefördert wird das nicht.

Im Endeffekt findet sich keiner, der das bezahlen will oder dafür richtig Partei ergreift. Da kommen wir wieder zur Lobbyarbeit.

Jetzt will ich noch mal eine Frage stellen, mit der wir auch gut das Gespräch hätten beginnen können: Was ist für euch eigentlich Familie?

Familie sind Eltern, Großeltern, Kinder, Schwester, Verwandtschaft, auch fernere Verwandtschaft, die sich gegenseitig unterstützen, wenn es Probleme gibt, wenn es brennt. Dann lässt man alles fallen und geht dahin und hilft. Das ist für mich Familie.

Ich meine, dass Familie sich gewandelt hat, ist doch ganz klar. Familie sind auch gleichgeschlechtliche Paare oder Patchwork-Familien, also alle Menschen, die sich als eine Familie zusammenfinden.

Bei mir gehört auch der allerengste Freundeskreis dazu, das ist für mich auch schon Familie, wenn man sich sehr, sehr viele Jahre kennt und viele gemeinsame Erinnerungen hat.

Familie ist auf jeden Fall einer der wichtigsten Bestandteile, die ein Leben sinnvoll machen. Ich bin ziemlich traurig, dass ich mit meinen Eltern und meinen Brüdern nicht ganz so engen Kontakt habe, weil die nicht in Magdeburg leben. Aber nichtsdestotrotz weiß man genau, man hat eine Bindung und eine Liebe, die vorhanden ist, das ist enorm. Das ist ein schönes Gefühl zu wissen, was einen zusammenhält oder wie es einen zusammenhält.

Diese Gemeinschaft, die du vorhin mit dem Mehr-Generationen-Haus angesprochen hast, da habe ich noch mal gedacht, dass unsere Kinder durch die Globalisierung sonst wo landen werden. Es zerstreut sich immer mehr – ich glaube, ich habe auch Angst davor, dass die Kinder so weit weggehen, dass ich nur noch so eine Wochenend- oder Drei-Mal-im-Jahr-Oma werde. Das wäre wirklich das Schlimmste.

Ich bin damals auch hierher zurückgekommen, weil ich festgestellt habe, es ist mir doch viel, viel wichtiger als ich dachte, dass ich hier in der Nähe bleibe.

Und wenn wir die Möglichkeit hätten, selber Familienpolitik zu machen – was würdet ihr als Erstes angehen? Welche familienpolitische Maßnahme würde den Familien richtig weiterhelfen? Was würdet ihr da ansprechen?

Wir müssen auf jeden Fall diese soziale Schere, die immer weiter aufgeht zwischen arm und reich, in den Griff kriegen. Das müssen wir mit bildungspolitischen Maßnahmen ändern. Was schon gesagt wurde: Wenn die Vereine, Museen viel mehr anbieten für Kinder, musikalische Sachen, dass es alles viel mehr gefördert ist und dass es ganz niederschwellige Angebote gibt, die wenig kosten oder vielleicht wirklich frei sind, dann würden wir ganz viel mehr zurückbekommen. Das wäre für unsere Gesellschaft gut.

Wenn ich mir was wünschen dürfte, dann würde ich den Zugang für Kinder für den ganzen kulturellen Bereich kostenlos machen, also dass Kinder die Möglichkeit haben, in die Freizeitbäder zu gehen, dass sie kostenlos mit der Bahn fahren können, dass sie in Theater und Museen gehen können.

Das ist sehr schön, das wünsch ich mir auch. Aber ich würde mir dann noch dazu wünschen, dass die Schulbildung sich endlich ändert – wir alle wissen, wie gut die das in den nordeuropäischen Ländern machen. Man guckt da immer hin – aber macht es doch einfach mal! Da muss eine Änderung erfolgen. Wir machen uns sonst selber als Gesellschaft kaputt und unsere Kinder auch.

Da wünsche ich mir auch ganz große Reformen, und da gibt es ganz tolle Modelle.

Wir stehen noch auf dem Stand von 1980 in der Schule. Es wird Frontalunterricht gemacht, nach der 4. Klasse musst du entscheiden, ob das Kind zum Gymnasium geht. Das finde ich schwierig, und wie gesagt, ich glaube, da geht mehr. Das würde uns auch für die Familie sehr viel Zeit bringen.

Wenn ich mich mit dem Thema nicht mehr ganz so viel auseinandersetzen muss, habe ich auch mehr Zeit für das Kind, mehr Quality-Time.

Ich habe vorhin schon mal gesagt, dass die Kinder keine Lobby haben. Die müsste es geben, vielleicht vom Staat finanziert.



Das müsste doch die Familienministerin sein?

Aber die müssen unabhängig von der Politik arbeiten können. Also staatlich finanziert, aber die müssen letztendlich der Politik auf die Finger klopfen und sagen: Wir brauchen das, wir brauchen das ... Dass man da jemanden hat, der für Familie und Kinder kämpft.

Vielleicht müssten wir die Wirtschaft auch noch mehr in die Pflicht nehmen, Familien zu unterstützen, mit irgendeinem Sondervermögen – vielleicht können sie das in die Elternschaft reintragen, dass wir noch mehr Geld bekommen oder mehr Kitaplätze, also dass die Firmen da selber auch aktiv werden müssen und einen bestimmten Anteil ihres Gewinns für die Familie aufwenden müssen.

Sabine Böttcher

Kommentar zu »Lobbyarbeit für die Kinder – ein Gespräch unter Nachbarn«

Im Sommer 2015 hat das Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. im Auftrag der FES eine für Sachsen-Anhalt repräsentative Bevölkerungsumfrage mit gut 1.000 Teilnehmenden zur Frage »Wie familienfreundlich ist Sachsen-Anhalt?« durchgeführt und ausgewertet. Dabei konnte gezeigt werden, was die Bevölkerung unter guten Rahmenbedingungen für Familien in Sachsen-Anhalt versteht und an welchen Stellen sie Handlungsbedarfe sieht. Die veröffentlichten Ergebnisse dieser Studie können über die FES bezogen werden oder digital unter: www.fes.de/landesbuero-sachsen-anhalt/publikationen.

Sabine Böttcher war eine der damals beteiligten Autorinnen und Autoren. Sie legt in diesem Beitrag ihre persönliche Ansicht dar.

Familien sind das Fundament einer Gesellschaft. Ist ihr Wohlfühl damit gleichzeitig auch ein Gradmesser für das Wohlbefinden der Gesellschaft, in der sie leben? Und was beeinflusst dieses Wohlfühl? Damit beschäftigen sich sowohl das Gespräch unter Nachbarn als auch dieser Kommentar.

Familien sehen sich in unserer Gesellschaft vielfältigen Herausforderungen gegenüber, wie auch das Gespräch unter Nachbarn aufzeigt. Es geht um die Verteilung von Familienaufgaben, um ihre Vereinbarkeit mit der Erwerbstätigkeit, um die

Qualität von Kindertagesbetreuung und Bildungsangeboten, insbesondere der Schulbildung, aber auch um die gesundheitliche Versorgung von Kindern, um erreichbare und verlässliche Freizeitangebote, um eine familienfreundliche Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs und des Wohnumfelds sowie um die finanzielle Absicherung von Familien. Ganz allgemein geht es um die Qualität der Familienpolitik, denn diese beeinflusst maßgeblich, ob die Rahmenbedingungen für Familienleben in Deutschland unterstützend oder erschwerend wirken.

Neben der bundesweiten Familienpolitik bestimmt auch die quartiersbezogene Familien- und Kommunalpolitik, ob das Quartier ein familienfreundliches Wohnumfeld bietet, ob sich Familien mit Kindern im Quartier wohlfühlen. Dabei ist es völlig unerheblich, ob es sich um ein Dorf, ein städtisches Wohnquartier oder ein Stadtviertel handelt. Die Familienfreundlichkeit einer Region entscheidet maßgeblich darüber, ob junge Menschen Familien gründen und in dieser Region wohnen bleiben, ob Familien dort hinziehen oder die Region verlassen.

Das Gespräch unter Nachbarn endet u. a. mit der Frage »Was ist für euch eigentlich Familie?«, und die Antworten beschreiben die Weite des Personenkreises, der darunter gefasst wird.

Im Lebensalltag ist Familie bunt, mal größer, mal enger – eher abhängig von der sozialen Verbindung zueinander als von definierbaren Zuschreibungen. Familien spiegeln in ihrer Zusammensetzung und in ihrem Zusammenleben sowohl die Pluralisierung unserer Gesellschaft als auch die Individualisierung unserer Lebensentwürfe wider.

In Deutschland lebten 2021 nach Angaben von Destatis insgesamt 11,6 Millionen Familien mit fast 40 Millionen Familienmitgliedern, das sind 48 Prozent der Bevölkerung



Sabine Böttcher
1969 in Kyritz geboren

seit 2000 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (ZSH); Forschungsschwerpunkte: Soziale Innovationen, Vereinbarkeit von Beruflichem und Privatem, soziologische Gesundheits- und Pflegeforschung, wissenschaftliche Evaluationen und Sozialberichterstattungen
1996 – 2011 Mitglied in der Forschungsgemeinschaft für Konflikt- und Sozialforschung Halle e.V.
1988 – 1995 Studium der Soziologie in Halle (Saale)

Deutschlands. Wird der Fokus auf Familien mit minderjährigen Kindern gerichtet, reduziert sich die Anzahl auf 8,3 Millionen Familien mit mehr als 30 Millionen Familienmitgliedern. Diese umfassen immer noch mehr als ein Drittel der Bevölkerung Deutschlands (36 Prozent), eine nicht zu vernachlässigende Größe! In der Mehrzahl dieser Familien (82 Prozent, 6,7 Millionen) leben zwei Erwachsene mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern zusammen. Knapp jede fünfte Familie (18 Prozent, 1,5 Millionen) ist eine Alleinerziehendenfamilie. Gemessen an der Anzahl der Kinder dominiert in Deutschland die Einkindfamilie: In jeder zweiten Familie lebt ein Kind (49 Prozent), in etwas mehr als jeder dritten Familie (38 Prozent) leben zwei und in jeder achten Familien drei und mehr minderjährige Kinder (zwölf Prozent).

Was kann Familienpolitik leisten?

Aus Sicht der Bevölkerung ist die wichtigste Aufgabe der Familienpolitik die Existenzabsicherung von Familien, gefolgt von der Schaffung ausreichender und qualitativ hochwertiger Kinderbetreuungs- und Freizeitangebote für Kinder und Familien. Familienpolitik schafft damit Rahmenbedingungen für Familienleben und kann so die Partnerschaftlichkeit in der Kinderbetreuung wie auch der Erwerbstätigkeit unterstützen. Zwei wichtige Bausteine hierfür sind die Elternzeit – die bis zu dreijährige unbezahlte Freistellung von der Arbeit, mit dem Recht, danach auf den Arbeitsplatz zurückzukehren – und das Elterngeld – also Entgeltersatzleistungen für Eltern für insgesamt bis zu 14 Monate im Partnermodell nach der Geburt des Kindes. Sie zielen u. a. darauf ab, Vätern ihr familiäres Engagement zu erleichtern und die Partnerschaftlichkeit in der Kinderbetreuung und damit auch in der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern.

Der Anteil der Väter, die für zwei Monate ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, ist seit Einführung des Elterngeldes 2007 kontinuierlich gestiegen. 43 Prozent der Väter hätten ohne Elternzeit keine so enge Bindung zu ihrem Kind und für 47 Prozent haben Elterngeld und Elternzeit dazu beigetragen, dass die Kinderbetreuung gleichmäßiger zwischen den Eltern aufgeteilt werden konnte.

Das geht aus Zahlen des Instituts für Demoskopie Allensbach hervor.

Eine Studie von Prognos aus dem Jahr 2022 mit dem Titel »Wie väterfreundlich ist die deutsche Wirtschaft?« konnte zeigen, dass die Mehrheit der Väter mit der Elternzeit in ihren Unternehmen keine negativen Erfahrungen gemacht, sondern Unterstützung seitens der Arbeitgeber erfahren haben. Jeder dritte Vater in Elternzeit berichtet allerdings von abfälligen oder negativen Reaktionen durch Führungskräfte, jeder fünfte hat solche Reaktionen von Kollegen erfahren. Seitens der Unternehmen zeigen sich allerdings große Unterschiede: Mit 29 Prozent gehen in weniger als einem Drittel aller Unternehmen (fast) alle Väter in Elternzeit. In jedem fünften Unternehmen nutzen Väter dieses Angebot gar nicht. Auch der Anteil der Väter, die länger als zwei Monate in Elternzeit gehen, ist noch immer äußerst gering: Nur in acht Prozent der Unternehmen nehmen Väter diese Möglichkeit in Anspruch. Zwischen den Eltern fällt die Entscheidung für nur zwei Vätermomente zumeist aus finanziellen Erwägungen heraus.

Wie steht es um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie?

Vereinbarkeit von Beruf und Familie beschreibt die Schnittstelle zwischen familiären und beruflichen Anforderungen, Zeitstrukturen, Bedarfen und Verantwortlichkeiten. Ihre Qualität beeinflusst in einem hohen Maß, wie viel freie bzw. gemeinsame Zeit einer Familie bleibt, und wirkt sich damit erheblich auf die Qualität von Familienleben und das Wohlbefühl in bzw. von Familien aus. Je besser die Vereinbarkeit gelingt, umso leichter fällt es Müttern und Vätern, ihren eigenen beruflichen und familiären Ansprüchen gerecht zu werden und diese in Einklang mit an sie gestellten Erwartungen zu bringen. Der Grad der Vereinbarkeit ist u. a. abhängig von der Passfähigkeit unterschiedlicher Zeitstrukturen, wie den Öffnungszeiten von Kita, Hort und Schule, den Arbeitszeiten, den Abfahrt- und Ankunftszeiten von (Schul-)Bussen oder den Zeiten von Freizeitangeboten. Flexibilität in Betreuungs-, Bring- und Abholzeiten, in Arbeitszeiten und -orten sowie in der Gestaltung der Arbeitsaufgaben können die Vereinbarkeit erleichtern. Neben diesen organisatorischen Faktoren wirken sich aber auch die Belastungen und Anforderungen aus den unterschiedlichen Lebensbereichen, die in ihnen erfahrene Anerkennung und erlebte Rücksicht auf die Vereinbarkeit aus.

Insbesondere die Coronapandemie hat durch die Kita- und Schulschließungen sowohl die Vereinbarkeitsbedarfe als auch die politischen und unternehmerischen Möglichkeiten, diese zu unterstützen, brennglasartig sichtbar gemacht.

Laut der AOK-Familienstudie aus dem Jahr 2022 hat sich die Vereinbarkeit von Beruf und Familie von 2018 zu 2022 verschlechtert: So stieg der Anteil der Eltern, die aufgrund (zu) hoher Belastungen aus der Berufstätigkeit ihren familiären Verpflichtungen nur schwer gerecht werden konnten, von 28 auf 43 Prozent. Von 20 auf 33 Prozent hat auch der Anteil derjenigen Eltern zugenommen, deren Familienleben negative Auswirkungen auf ihre Erwerbstätigkeit hat.

Diese Einschätzungen können pandemiegeprägt sein, denn die coronabedingten Kita- und Schulschließungen bei paralleler Empfehlung, möglichst von zu Hause zu arbeiten, hat gerade Eltern vor besondere Herausforderungen gestellt. Im Rückblick hat diese Zeit aber auch bewirkt, dass sich viele Väter stärker in die Bildung, Betreuung und Beschäftigung ihrer Kinder einbringen konnten, weil sie im Unternehmen stärker als Väter wahrgenommen und die beruflichen Rahmenbedingungen väter- und damit familienfreundlicher gestaltet wurden.

Erste Ergebnisse deuten darauf hin, dass diese Veränderungen nachhaltig sind und nicht mit dem Ende der Coronapandemie wieder zurückgenommen werden.

Mehr Flexibilität der Arbeit kann auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie unterstützend und entlastend wirken, wenn sie nicht mit Mehrarbeit oder mit hohem Aufwand, z. B. an Organisation oder Absprachen, verbunden ist. So schätzten Eltern mit der Möglichkeit, im Homeoffice zu arbeiten, ihre Vereinbarkeit am positivsten ein. Ist die Flexibilität mit Mehrarbeit, z. B. durch Absprachen, verbunden, wird ihre entlastende Wirkung vernichtet. Grundsätzlich erschweren besondere Arbeitszeiten wie Überstunden, Wochenend-, Nacht-, Schichtarbeit und lange Arbeitswege die Vereinbarkeit. Sinkt die vorhandene Flexibilität, steigen die Belastungen zusätzlich: So empfinden Familien mit Kindern im Kitaalter ihre besonderen Arbeitszeiten weniger familiär belastend als Familien mit Kindern im Grundschulalter. Mit dem Übergang in die Schule geht die höhere zeitliche Flexibilität, vor allem beim Bringen in die Kita gegenüber einem zumeist punktierten morgendlichen Schulbeginn verloren. Flexible Schulanfangszeiten, insbesondere im ersten Schul(halb)-jahr wirken zeitlich entlastend und erleichtern nicht nur den Kindern den Wechsel von der Kita in die Schule.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist mehr als nur das Ermöglichen von Erwerbstätigkeit für Mütter und Väter, sondern bedeutet auch partnerschaftliche Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Nur wenn Müttern und Vätern vereinbarkeitsfördernde Angebote zugänglich sind, können sich beide aktiv in ihre Eltern- und in ihre berufliche Rolle einbringen.

Eine gute Vereinbarkeit verlangt damit auch die Wahrnehmung und die Beachtung von Männern in ihrer Vaterrolle. Im öffentlichen Leben sind Wickelräume zunehmend geschlechtsunabhängig erreichbar, richten sich Baby- und Kinderkurse an Mütter und Väter und erweckt ein Vater auf dem Spielplatz keine besondere Beachtung mehr. Aber wie ist das im Arbeitsleben: Haben Politik und Unternehmen auch Väter im Blick?

Noch immer arbeiten viele Mütter weniger, als sie sich wünschen, und wollen viele Väter ihre Arbeitszeit reduzieren: Mit 52 Prozent möchte mehr als jeder zweite Vater weniger arbeiten. Unter den Müttern ist der Anteil mit 30 Prozent deutlich geringer. Höher als unter den Vätern ist der Anteil derjenigen Mütter, die gern mehr arbeiten wollen (14 Prozent gegenüber sieben Prozent Väter) oder überhaupt wieder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen möchten (28 Prozent gegenüber neun Prozent Väter).

Die genannte Prognos-Studie stellte die Frage nach der Väterfreundlichkeit der deutschen Wirtschaft und konnte zeigen, dass für Väter eine erfolgreiche Vereinbarkeit von Beruf und Familie zunehmend an Bedeutung gewinnt. Ihre Bereitschaft, für eine bessere Vereinbarkeit die Arbeitsstelle zu wechseln, ist hoch. Zehn Prozent der Väter haben schon zugunsten einer besseren Vereinbarkeit ihren Arbeitgeber gewechselt, und weitere 40 Prozent denken zumindest zeitweise darüber nach. Diese Wechselbereitschaft ist unter jüngeren Vätern und Vätern mit kleinen Kindern deutlich höher als unter älteren Vätern bzw. Vätern mit älteren Kindern. Die Studie zeigte aber auch, dass es nicht großer Veränderungen bedarf. Kleine Bausteine, wie z. B. die Berücksichtigung von Vätern bei Terminfestlegungen und die Reduzierung von Präsenzterminen, erhöhen die Väterfreundlichkeit der Unternehmen. Ebenso trägt die explizite Information über Kinderkrankentage, über die Möglichkeiten der Elternzeit für Väter und die Thematisierung von Aspekten der Familienfreundlichkeit in allen Mitarbeitergesprächen (unabhängig vom Geschlecht der Eltern) dazu bei. Von hoher Bedeutung ist auch die Vorbildwirkung männlicher Führungskräfte: Nutzen sie selbst Elternzeit und Arbeitsreduzierungen, sind Väter eher bereit, diese Angebote ebenfalls in Anspruch zu nehmen.

Für Eltern sind Familienpolitik, Sozialpolitik und Bildungspolitik untrennbar miteinander verbunden. Das Gespräch der Nachbarn zeigt es deutlich.

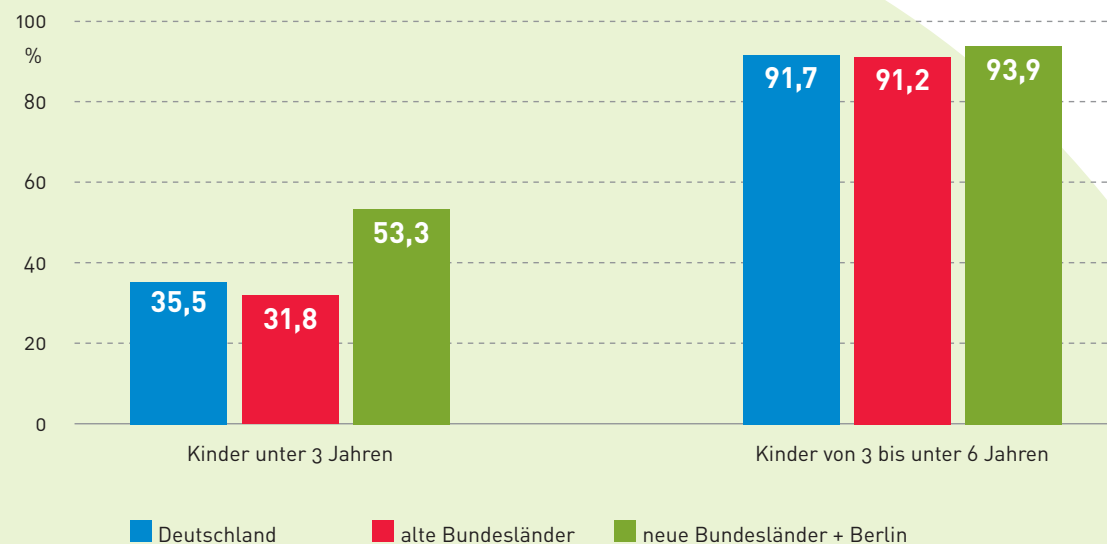
Erlebte oder berichtete Erfahrungen über einen Mangel an Erziehern und Lehrpersonal, verringerte Öffnungszeiten oder reduzierte Angebote, schlechte Unterrichtsqualität oder hohe Unterrichtsausfallquoten verunsichern Eltern und verursachen Ängste um die Zukunft der Kinder.

Gleichzeitig erhöhen sie die familiären Belastungen durch Organisationsstress bei der Kinderbetreuung, durch Unterstützungsbedarfe beim Lernen und bei den Hausaufgaben oder durch privat finanzierten Nachhilfeunterricht. All dies geht zu Lasten der gemeinsamen freien Familienzeit, verursacht Kosten, und die Belastungen wirken sich negativ auf Familien und ihr Wohlergehen aus.

Wie steht es um die Kinderbetreuung in Deutschland?

Kinderbetreuung ist in Deutschland vorrangig außerhäuslich organisiert. So besuchen mehr als jedes dritte Kind unter drei Jahren und fast alle Drei- bis unter Sechsjährigen eine Kindertagesbetreuung. In den neuen Bundesländern sind die Betreuungsquoten vor allem bei den unter Dreijährigen deutlich höher.

Betreuungsquote in der Kindertagesbetreuung



Quelle: Statistisches Bundesamt 2022, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/betreuungsquote.html>.

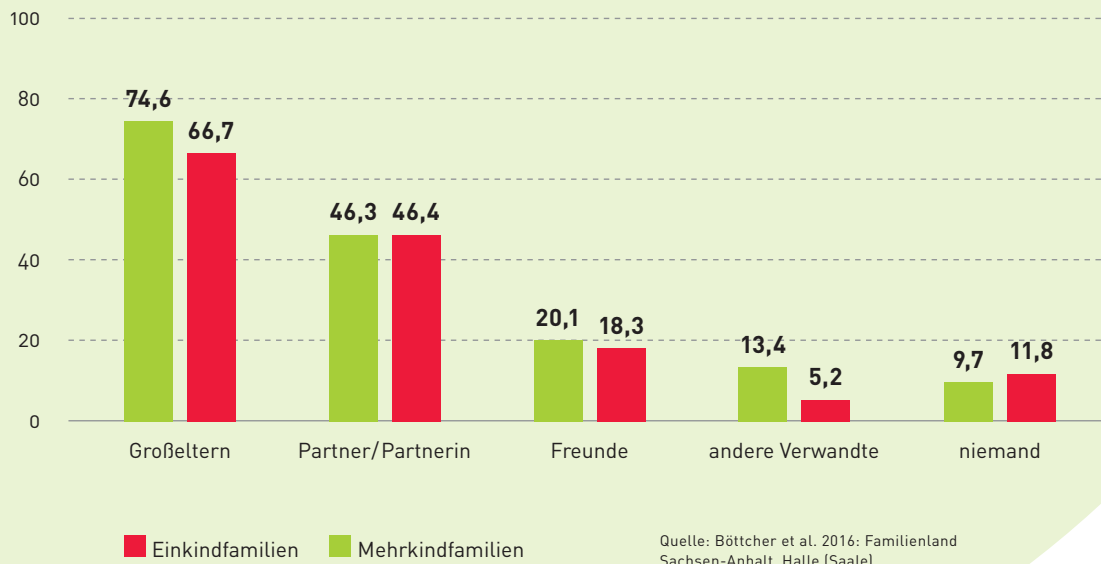
Mit den Betreuungsangeboten sind die Eltern mehrheitlich zufrieden. Unterschiede zwischen Stadt und Land zeigen sich vor allem dahingehend, dass Kitas und einer anknüpfenden Unterstützung durch Familienangehörige im ländlichen Raum eine bedeutendere Rolle zukommt.

Eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Kinderbetreuung und damit auch für die Qualität der Vereinbarkeit von Beruf und Familie kommt dem familiären Umfeld zu.

Waren es früher die Großfamilien, die gemeinsam in einer Wohnung oder auf einem Hof lebten, sind es heute die Großeltern, die in (verträglicher) Nähe ihrer Kinder und Enkelkinder leben und Familienaufgaben übernehmen oder einspringen, wenn sie gebraucht werden – geplant und ungeplant. Für manche Familien – und nicht nur für Alleinerziehende – sind sie die Basis für eine Erwerbstätigkeit, weil z. B. die Kita zu weit weg, ungünstig gelegen oder schwer zu erreichen ist, keine Plätze oder unpassende Öffnungszeiten bietet, aber auch zu teuer ist.

Häufig übernehmen sie Hol- und Bringdienste oder die Betreuung der Kinder in den sogenannten Randzeiten. Aber vor allem in Ausnahmesituationen, wenn die Absicherung der Kinderbetreuung schwerfällt, bilden Großeltern den verlässlichen Puffer und ermöglichen es Eltern, ihrer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder ihr Fernbleiben aufgrund der Erkrankung der Kinder mit Vorgesetzten sowie Kolleginnen und Kollegen abzustimmen und zu organisieren. In der 2016 veröffentlichten FES-Studie »Familienland Sachsen-Anhalt« gaben 26 Prozent der Eltern an, dass sie bei der regulären Tagesbetreuung ihrer Kinder von Großeltern und anderen Verwandten unterstützt werden. Wenn aber die Absicherung der Kinderbetreuung schwerfällt, springen in 75 Prozent der Einkindfamilien und in 67 Prozent der Mehrkindfamilien die Großeltern ein. Als Gründe für diese unplanbaren Ad-hoc-Bedarfe der Kinderbetreuung wurden vor allem Erkrankungen der Kinder (50 Prozent), eigene Erkrankungen (46 Prozent), Wochenendarbeit (39 Prozent) und Überstunden (38 Prozent) genannt.

Wer springt ein, wenn die Absicherung der Kinderbetreuung schwerfällt?



Die Qualität der Vereinbarkeit von Beruf und Familie spiegelt sich auch im Gesundheitszustand der Eltern und Kinder wider. Vor allem Zeitstress und finanzielle Belastungen haben negative Auswirkungen auf die Gesundheit und das Wohlergehen.

Wie steht es um die Gesundheit in den Familien?

Die AOK-Familienstudie 2022 richtet ihren Fokus auf die Gesundheit von Eltern und Kindern sowie auf das Familienleben. Sie offenbart sowohl einen seit 2018 sinkenden Gesundheitszustand als auch zunehmende Belastungen des Familienlebens: 2022 schätzten 64 Prozent der Eltern und 54 Prozent der Alleinerziehenden ihren allgemeinen Gesundheitszustand als gut bis sehr gut ein. Seelische Probleme, die zu Schwierigkeiten bei der Arbeit, im Beruf oder zu Hause führten, benennen 39 Prozent der Eltern, davon 15 Prozent immer bis häufig. 2018 verwiesen noch 76 Prozent auf einen guten bis sehr guten Gesundheitszustand und »nur« 30 Prozent auf seelische Probleme mit nachteiligen Auswirkungen auf das Arbeits- oder Familienleben.

Die Zunahme und stärkere Beeinträchtigung von Eltern wird vor allem durch finanzielle, psychische, körperliche und partnerschaftliche Belastungen sichtbar. Am häufigsten verweisen Eltern mit 41 Prozent auf zeitliche Belastungen, diese sind mit nur einem Prozentpunkt Anstieg relativ konstant.

Am stärksten gestiegen sind dagegen die finanziellen Belastungen: 2022 verweisen 40 Prozent der Eltern insgesamt und damit 13 Prozent mehr als 2018 auf starke bis sehr starke finanzielle Belastungen. Unter den Alleinerziehenden haben 55 Prozent vergleichbare Geldsorgen.

Ein Drittel der Eltern fühlt sich psychisch belastet (sieben Prozent mehr als 2018), von den Alleinerziehenden sind es 40 Prozent. Körperliche Belastungen benennen 23 Prozent und Belastungen in ihrer Partnerschaft 22 Prozent der Eltern.

Auch diese Einschätzungen stehen unter dem Einfluss der Coronapandemie, die gerade für Familien neben stärkeren zeitlichen Belastungen durch die Parallelität von Homeschooling, Homeoffice und Betreuung der jüngeren Kinder auch durch den Wegfall der Freizeitangebote und die räumliche Enge zu vermehrten psychischen Belastungen und zu geringeren Möglichkeiten der Entspannung führte.

Die Studie »Familienland Sachsen-Anhalt« suchte auch nach den Gründen für die vielfältigen Belastungen von Familien: Zeitliche Belastungen begründen sich vor allem in einer mangelnden Vereinbarkeit, die insbesondere dann schwierig wird, wenn die Eltern keine Freistellung bei Erkrankung ihres Kindes in Anspruch nehmen können (52 Prozent). Sie bewirken in Familien am häufigsten einen Zeitmangel für die Partnerschaft (68 Prozent), für die Kinder (62 Prozent) und für eigene Freizeitaktivitäten und Erholung (51 Prozent). Finanzielle Belastungen ergeben sich vor allem aus den Kosten für Wohnraum (52 Prozent), für die Kinderbetreuung (46 Prozent) und die Essensversorgung der Kinder in Kita und Schule (37 Prozent). Die mit Abstand stärkste finanzielle Belastung stellen aber für 65 Prozent aller Familien gemeinsame Urlaubsreisen dar. Auch auf bürokratische Belastungen bei der Beantragung finanzieller Unterstützungsmöglichkeiten (50 Prozent) und im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung (29 Prozent) sowie auf organisatorische Belastungen zur Absicherung der Freizeitaktivitäten (31 Prozent) oder beim Abholen der Kinder aus Kita und Schule (25 Prozent) verweisen Familien.

Im Gespräch unter Nachbarn wird auch deutlich, dass Care-Arbeit, egal ob für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige, noch immer vorrangig von Frauen geleistet wird. Doch Männer wollen nicht nur aktive Väter sein, sondern zunehmend auch die Verantwortung für pflegebedürftige Angehörige übernehmen. Um ihnen und ihren Familien diese partnerschaftliche Vereinbarung von Beruf und Familie zu ermöglichen, bedarf es noch großer Anstrengungen. Gerade die Coronapandemie hat auf der einen Seite lupenartig die Schwachstellen in der Kinderbetreuung, in der Bildung und in der Familienfreundlichkeit sichtbar gemacht und auf der anderen Seite aber Möglichkeiten eröffnet, die es vorher nicht gab.

SCHULE, AUSBILDUNG, STUDIUM



Jan-Hendrik Olbertz

Künstliche Intelligenz – künstliche Bildung? Welches Bild machen wir uns in der digitalen Welt von Bildung?

Überall ist zurzeit von künstlicher Intelligenz die Rede, fast scheint der Terminus in pädagogischen und bildungspolitischen Debatten den Bildungsbegriff zu verdrängen. Auch wenn Intelligenz und Bildung nicht dasselbe sind, verbietet sich doch ihre jeweils streng isolierte Betrachtung. Beide Termini sind z. B. an Wissen (mindestens Informationen) gebunden, das hier wie dort Denkinhalte bestimmt und die operationelle Basis bildet. Schauen wir uns daher, bevor es um das Stichwort »Intelligenz« geht, zunächst an, was Bildung bedeutet, den historisch weitreichenderen und in der Sache plastischeren Begriff.

Autorinnen und Autoren unserer selbst

Über einen langen Zeitraum, eigentlich schon seit Wilhelm von Humboldt (1767–1835), herrscht in der deutschen Erziehungswissenschaft im Kern Einigkeit darüber, was – im modernen pädagogischen Sinn – unter Bildung zu verstehen ist.

In gewisser Weise verrät es schon das Wort: Es geht um ein Geschehen, in dessen Verlauf etwas Gestalt annimmt, wie der Erziehungswissenschaftler Hartmut von Hentig einmal anmerkte. Am Himmel »bilden« sich demnach Wolken, man kann aus Ton ein Gefäß bilden, die Kinder bilden beim Spielen einen Kreis, wir bilden eine Interessengruppe oder es bilden sich rote Flecken auf der Haut, wenn wir uns aufregen.

Vor allem aber bilden wir Menschen unser Selbst heraus, reifen vom Kind zum Erwachsenen, schreiten vom Nichtwissen zum Wissen, vom Nichtverstehen zum Verstehen, treten in Beziehung zueinander, bilden dabei ein »Ich« mit eigenen Zielen und Wertvorstellungen, übernehmen Verantwortung für uns und andere, werden zu einer unverwechselbaren Persönlichkeit und prägen – kurzum – für uns selbst und für andere ein »Bild« von uns (und uns von der Welt).

In seinem Verständnis als geistiger Vorgang folgt der Bildungsbegriff schon den philosophischen Neuprägungen der spätmittelalterlichen Mystik und ist dem Pädagogen und Philosophen Ernst Lichtenstein (1900–1971) zufolge wahrscheinlich eine Begriffsschöpfung Meister Eckharts (um 1260–1328), der damit die Imago-Dei-Theologie (Gottes Ebenbildlichkeit) mit einem mystischen »Bildgedanken« verband und beides auf die Kernaussagen des Schöpfungsberichts zurückführte. Auf dieser Grundlage erfuhr der Begriff im 16. Jahrhundert eine weitere Ausformung, und zwar durch Paracelsus (1494–1541): »Alle Dinge sind gebildet« – ein Satz, der so kurz wie klug ist.

Der Bildungsbegriff in seiner heutigen Bedeutung setzte sich mit dem aufstrebenden Bürgertum in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts durch. Zwischen 1770 und 1830 wurde er – parallel zur Entstehung des modernen Erziehungswesens in Deutschland – zum »Leitbegriff eines (...) sozial ermöglichten Ideals geistiger Individualität, freier Geselligkeit und ideennormativer Selbstbestimmung einer bürgerlichen Oberschicht, der ‚Gebildeten‘«, wie es Lichtenstein (s. o.) in einem Wörterbuch der Philosophie formulierte.

Damit erhielt »Bildung« den Rang eines Grundbegriffs der deutschsprachigen Pädagogik, dessen Bestimmung vor allem auf Wilhelm von Humboldt und seine Zeitgenossen in der Periode der philosophischen und literarischen Klassik – etwa der Weimarer Literaten und Philosophen – zurückzuführen ist.



Prof. Dr. Jan-Hendrik Olbertz
1954 in Berlin geboren

seit 2021 Präsident der Internationalen Psychoanalytischen Universität Berlin (IPU)

2019 – 2021 Geschäftsführender Direktor des Instituts für Erziehungswissenschaften der HU

2010 – 2021 Professor für Erziehungswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin

2010 – 2016 Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin

2002 – 2010 Kultusminister des Landes Sachsen-Anhalt

2000 – 2002 Direktor der Franckeschen Stiftungen zu Halle

1992 – 2000 Professor für Erziehungswissenschaft an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

1978 – 1981 Forschungsstudium an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

1974 – 1978 Studium der Erziehungswissenschaften an den Universitäten Greifswald und Halle (Saale)

In ihrem Verständnis war (und ist bis heute) damit ein – lebenslanger – Selbstbildungsprozess gemeint, der postuliert, dass wir Menschen die Autorinnen bzw. Autoren unserer selbst sind, wobei aber unsere Entwicklung mit den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen korrespondiert, unter denen wir aufwachsen und leben. Diese wiederum sind gestaltbar, etwa durch das soziale Umfeld, die Familie oder eigens dafür unterhaltene Bildungsinstitutionen.

Zahllose Texte beschäftigen sich seitdem mit dem Prinzip der Selbstbildung, dem Verhältnis von Bildung und Erziehung, dem Zusammenhang von Wissen und Bildung, der Persönlichkeitsentwicklung und Charakterbildung, den methodischen Momenten des Wissenstransfers und der Wissensaneignung, dem Erwerb und der Nutzung von Erfahrung – und all das wird immer wieder insbesondere auf die Institution Schule projiziert. Parallel geht es um die politische Dimension von Bildung, etwa im Sinne von Bildungsbeteiligung, sozialer Herkunft und Bildungserfolg, Begabungsförderung, um Chancengerechtigkeit, um Leistung, um Integration und Inklusion und um viele weitere Stichwörter in diesem Zusammenhang. Oft genug habe ich mit Jens Bullerjahn im Landtag von Sachsen-Anhalt, im Bildungsausschuss oder in den Sitzungen des Kabinetts darüber gestritten. Meistens ging es dabei um die Frage, inwieweit Bildung eine »Investition« in die Zukunft ist, was ich immer behauptet habe, aber ihm die Rendite nie exakt vorrechnen konnte.



Foto: unsplash.com

Wissen – grenzenlos verfügbarer Rohstoff im digitalen Zeitalter

Doch zurück zu den Begriffen. Eine wichtige Unterscheidung, die zu treffen ist, liegt zwischen Bildung und Wissen. Durchaus kann man über eine Menge Informationen verfügen und auch viel wissen, ohne gebildet zu sein, und man kann gebildet sein, ohne unbedingt alles wissen zu müssen. Deshalb liegen wir auch falsch, wenn wir immerfort die ausufernde Menge des Wissens beklagen, anstatt uns um seine »Güte« den Kopf zu zerbrechen. Wir stehen in der heute vielbeschworenen »Wissensgesellschaft« nicht primär vor einem quantitativen Problem. Wissen kann man quantifizieren, vor allem wenn man es mit Information gleichsetzt. Bildung dagegen bedeutet, Wissen zu kultivieren (intelligent, z. B. exemplarisch auszuwählen, zu bewerten und zu verknüpfen), es also zu qualifizieren – und vor allem für vernünftige und sittlich gute Zwecke einzusetzen.

Mit Wissen ist hier sowohl Verfügungswissen (etwa darüber, wie man einen Brief schreibt oder eine Rechenaufgabe löst) als auch Orientierungswissen gemeint (das man braucht, um Haltungen einzunehmen, abzuwägen oder Entscheidungen zu treffen). Beides sind wichtige Grundlagen auch für Bildung, aber noch nicht Bildung selbst. Zugleich verbirgt sich dahinter eine Sichtweise, die sowohl auf den Prozess als auch das Ergebnis gerichtet ist. Von anderen gebildet werden kann man nicht, man bildet sich, und man ist – wenn es gut geht – »gebildet«; man durchläuft Bildung und verfügt über Bildung. Wissen ist dafür ein Rohstoff. Man kann ihn veredeln zu Bildung, indem man es methodisch herleitet, ordnet und verknüpft, kritisch prüft, relativiert, an Sinn und Einsicht bindet und vor allem einbettet in ein Kontinuum von Menschlichkeit und Kultur.

Bis hierhin besteht unter den meisten Bildungsexpertinnen und -experten weitgehend Einigkeit.

Aber wie soll das alles im digitalen Zeitalter vor sich gehen, in dem Wissen grenzenlos verfügbar ist und vor allem gar nicht mehr verinnerlicht werden muss, weil die elektronischen »Zugriffe« darauf jederzeit offenstehen und die Informationsverarbeitung durch Maschinen übernommen wird?

Natürlich geht es weiterhin um Bildung, denn wenn wir sie als reflektiertes Verhältnis des Menschen zu den Dingen, zu anderen und zu sich selbst verstehen, das heißt, als ein Sich-ins-Verhältnis-Setzen zur Welt, dann findet das natürlich auch im digitalen Zeitalter statt, oder, um bei diesem Bild zu bleiben, im Verhältnis zur digitalen Welt.

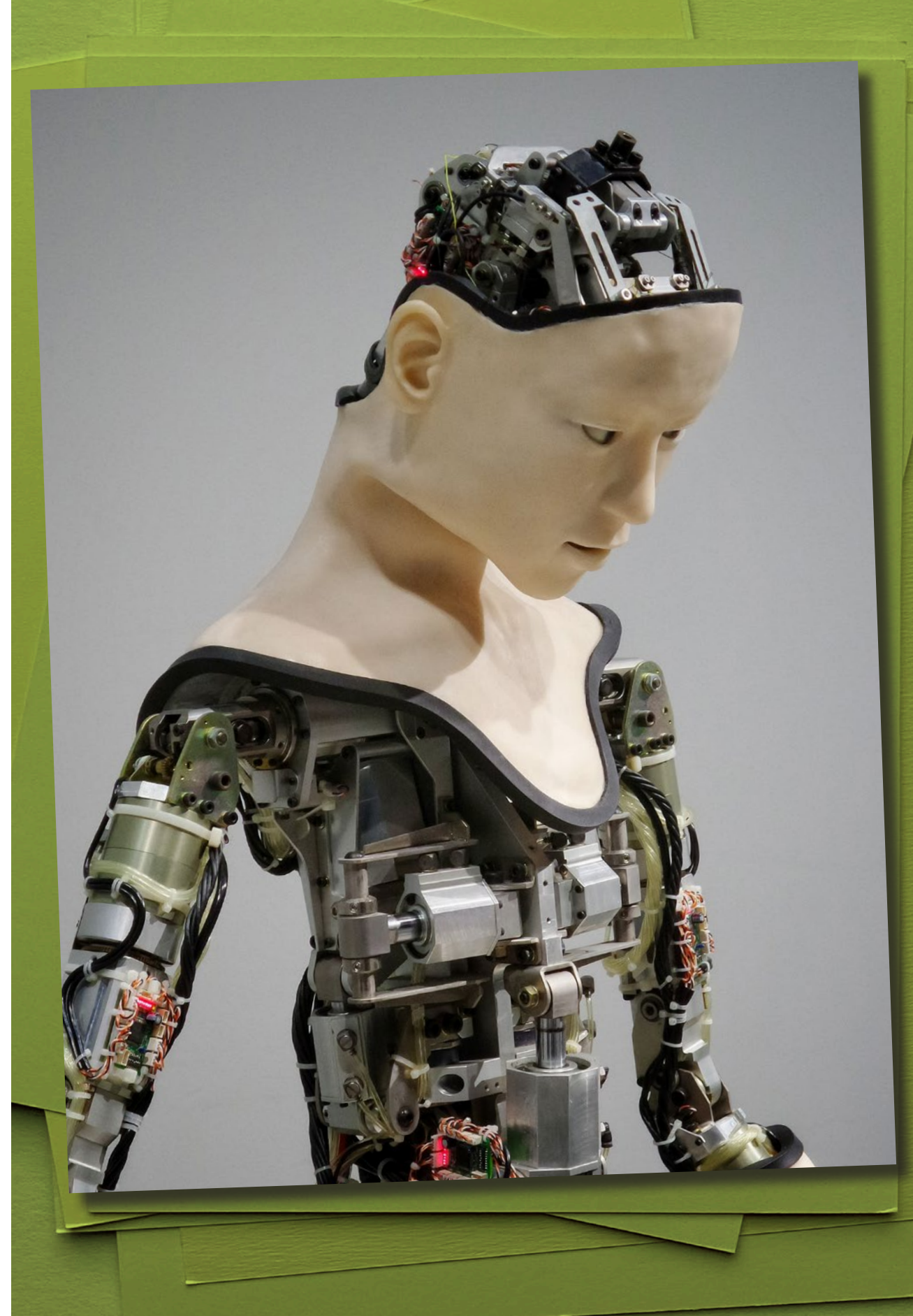
KI erschüttert die Bildungsfragen – zu Recht?

Seitdem uns die Informationsverarbeitung zunehmend von Computern abgenommen wird, die das im Vergleich zu unserem menschlichen Vermögen mittlerweile um ein Vielfaches schneller können (und dabei noch grenzenlos viele Verknüpfungen herzustellen in der Lage sind), sprechen wir – jedenfalls ab einer bestimmten Qualitätsstufe – von »künstlicher Intelligenz«. Man braucht seitdem – eigentlich schon mit dem Aufkommen der ersten Computer – nicht mehr zu rechnen, um eine Rechenaufgabe zu lösen, Schülerinnen und Schüler oder Studierende können mit einem Texterzeugungsprogramm wie ChatGPT auf den ersten Blick plausible und gut formulierte Texte vorlegen, ohne sie selbst geschrieben zu haben, Recherchen durchführen, ohne in die Tiefe der Materie vorgedrungen zu sein, durchdacht wirkende Aussagen treffen, ohne selbst zu denken, mit Wissen operieren, über das sie in Wirklichkeit gar nicht verfügen.

Das gilt nicht nur für Texte, sondern auch z. B. für Bilder, Musik oder Videos. Die KI-Forscherin Kate Crawford, Professorin an der USC Annenberg School for Communication and Journalism, formulierte es im »Spiegel« (Heft 28/2023) so: »Wenn aktuelles oder historisches Bildmaterial zeigt, was nie passiert ist, wenn Stimmen von Musikern in Songs zu hören sind, die sie nie gesungen haben, wenn Prominente mit Sätzen zitiert werden, die sie nie gesagt haben, dann gerät die Wahrheit in Bedrängnis. Was geschieht mit einer Gesellschaft, die sich auf keine Realität mehr einigen kann?«

In der Tat hat noch nie eine neue Technologie die Erörterung von Bildungsfragen so erschüttert wie die künstliche Intelligenz. Der Terminus »Intelligenz« setzt sich aus dem lateinischen »*inter*«, was auf »zwischen« verweist, und dem Wort »*legere*«, also »lesen« oder »wählen«, zusammen. Intelligenz ist damit nicht nur Ausdruck für die – in Grenzen messbare – Signalverarbeitungsintensität und -geschwindigkeit unseres Gehirns, sondern bedeutet, abgeleitet aus »*Intellegere*«, auch so viel wie »erkennen«, »einsehen«, »verstehen«, genau genommen sogar »wählen zwischen...«. Intelligenz verweist demnach auf ein qualitatives Kriterium in der Handhabung von Wissen; allgemein geht es um die kognitive (»einsichtige«) Leistungsfähigkeit im Verstehen und Verarbeiten von Informationen sowie beim Lösen von Problemen, oder anders ausgedrückt: um das vernunftgeleitete Erkennen und Erzeugen von »Sinn«.

Das einer Maschine zuzutrauen scheint ziemlich wagemutig. Möglicherweise lag der Schweizer Philosoph Walther Christoph Zimmerli richtig, als er einmal anmerkte, die Bezeichnung »künstliche Intelligenz« ginge auf einen Übersetzungsfehler zurück. Mit »Artificial Intelligence« hätte man ursprünglich so viel wie technische Informationsverarbeitung gemeint, denn andernfalls wäre ja der amerikanische Auslandsgeheimdienst CIA (Central Intelligence Agency) »eine Art Zentralagentur für intelligente Menschen«, was ganz offenkundig nicht der Fall sei. Auch bei einem Secret Service ginge es um nicht mehr und nicht weniger als Informationsverarbei-



tung, keineswegs um Intelligenz (so wünschenswert das wäre). Im Unterschied zu künstlicher Intelligenz, die man auch als komplexe und vernetzte digitale Informationsverarbeitung bezeichnen könnte, umfasst menschliche Intelligenz kognitive Prozesse wie Wahrnehmen, Lernen, Erinnern, Assoziieren, kritisches Analysieren und vieles mehr.

KI nimmt keine Haltung ein, sie trägt nur Informationen zusammen und kombiniert sie nach Algorithmen, die dem eingegebenen Auftrag folgen. Ein Chatbot kann Sachverhalte durchaus zutreffend präsentieren und mittlerweile auch gut (man könnte auch sagen »täuschend gut«) ausformulieren, aber seine Aussagen entbehren jeglicher Subjektivität und Authentizität. Sie sind nicht reflexiv, sondern simulieren im besten Fall Reflexivität. Das macht sie so riskant.

Schon Mitte Dezember 2022 wurde darauf hingewiesen, dass teilweise auch Quellenachweise von ChatGPT erfunden werden. Man spricht in solchen Fällen von »Datenhalluzinationen«, die gefährlich sind, weil sie den Internetdiskurs erheblich beeinflussen können. Eine im April 2023 veröffentlichte Studie, die von Wikipedia zitiert wird, kommt sogar zu dem Ergebnis, dass ChatGPT das moralische Urteilsvermögen und die Entscheidungen seiner Nutzerinnen und Nutzer selbst dann beeinflusst, wenn sie wissen, dass sie von einem Chatbot beraten wurden, aber zugleich unterschätzen, wie stark sie beeinflusst werden. KI-Sprachmodelle hätten zwar eine Billion Wörter gelesen – wofür es 10.000 Menschenleben bräuchte –, aber sie hätten Schwierigkeiten, so etwas wie gesunden Menschenverstand zu entwickeln.

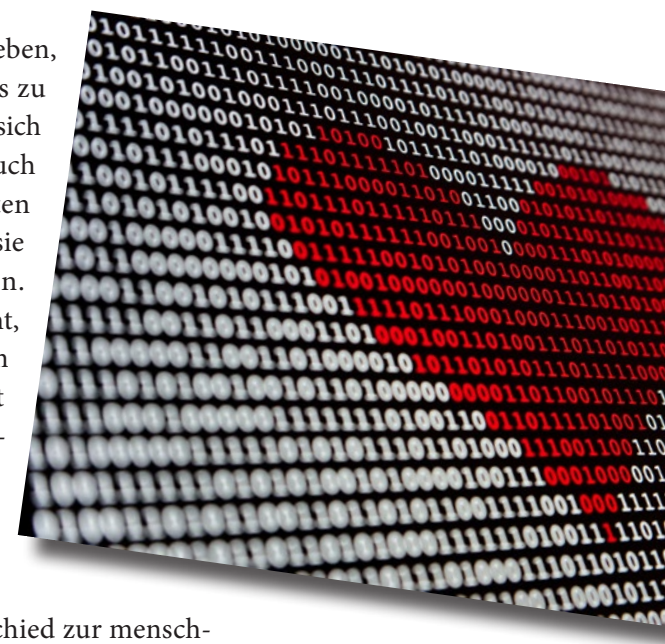
Herauszufinden, was in Bezug auf die Bildung als Merkmal einer Persönlichkeit noch authentisch ist und was computergeneriert, wird täglich schwieriger, weil die Chatbots selbst stetig »intelligenter« werden, indem sie auf immer mehr Informationen zurückgreifen, durch diverse Filter immer seltener zu absurden Schlüssen kommen und immer weniger zusammenhangslos zu agieren scheinen. Intelligenter heißt in diesem Fall aber auch raffinierter und skrupelloser, wobei beide Attribute genau genommen auf eine Maschine gar nicht anwendbar sind. Probleme ergeben sich auch daraus, dass digitale Sprachmodelle, wie der »Spiegel« zu Recht bemerkt, u. a. mit unzähligen Posts von Twitter und Reddit trainiert werden, was nicht unbedingt Orte seien, an denen sich Menschen von ihrer besten Seite zeigten.

Computer sind eben nicht fähig, zu lieben, sich zu empören, zu trauern, Fairness zu zeigen, besorgt oder enttäuscht zu sein, sich auf etwas zu freuen, und sie kennen auch keine Gerechtigkeit. Auch in die besten maschinell generierten Texte können sie solche Dimensionen nicht einbringen. Doch gerade, wenn es um Bildung geht, fehlen diese, denn Bildung ist in ihrem Kern zutiefst analog, sie kennzeichnet ein Beziehungsgeschehen (das auf Begegnung und Interaktion mit anderen Menschen angewiesen ist). Empathie oder Solidarität, auch Stilbewusstsein oder ästhetisches Empfinden werden der künstlichen Intelligenz im Unterschied zur menschlichen immer verschlossen bleiben, so perfekt all das von den äußeren bzw. sprachlichen Ausdrucksformen inzwischen nachgebildet werden kann.

In einem Gespräch mit dem »Spiegel« über ChatGBT sagte der amerikanische Unternehmer und Informatikprofessor Oren Etzioni den denkwürdigen Satz: »Es ist kompliziert, das Selbstbewusstsein des Modells zu kalibrieren, weil es keine Vorstellung von der Realität hat.«

So kann künstliche Intelligenz zwar einen gewiss präzisen und stimmigen Text über Verantwortung »ausgeben«, aber selbst keine Verantwortung übernehmen (und noch weniger zur Verantwortung gezogen werden).

Trotzdem gibt es einen Zusammenhang zu Verantwortung, denn möglicherweise setzt sie die Schwelle, auf der wir als User persönlich Verantwortung übernehmen, herab, indem wir uns für Folgen ihres »Handelns« nicht im gleichen Maße verantwortlich fühlen, als wenn wir selbst gehandelt hätten. Es könnte also durchaus eine Versuchung sein, Verantwortung auf die künstliche Intelligenz zu delegieren.



Vorzüge und Risiken des Einsatzes von KI in Schulen

Wie nun die Schule mit diesen neuen Möglichkeiten, die die Schülerinnen und Schüler selbstverständlich nutzen, in Zukunft umgehen soll, ist vollkommen unklar, berührt aber im existenziellen Sinne unsere Idee von menschlicher Bildung und letzten Endes auch von Humanität. Allenthalben wird die Hilflosigkeit traditioneller (analoger) Zugänge und Betrachtungsweisen zu diesen neuen technologischen Horizonten sichtbar, u. a. in Debatten darüber, ob die Entwicklung der künstlichen Intelligenz einem Moratorium unterworfen werden sollte, ob und wie mit eigens entwickelten Prüfprogrammen authentische von nichtauthentischen Texten unterscheidbar gemacht werden können oder ob Wasserzeichen auf KI-generierten Texten und Abbildungen Abhilfe böten, um sie von solchen unterscheidbar zu machen, die von Menschengestalt und Menschenhand herrühren.

Durch die Medien, so u. a. in der »Süddeutschen Zeitung« vom 26. Mai 2023, ging kürzlich die Meldung, dass an einem Hamburger Gymnasium mehrere Abiturientinnen und Abiturienten unter den Verdacht gerieten, in ihren Abschlussprüfungen ein Texterzeugungsprogramm genutzt zu haben. Gewiss gibt es mittlerweile Software, die darauf spezialisiert ist, KI-generierte Texte zu identifizieren. Allerdings arbeiten diese Programme (noch) nicht besonders zuverlässig. Im »Handelsblatt« vom 27. Juni 2023 wurde über einen Test berichtet, den OpenAI (selbst Entwickler und Betreiber von ChatGBT) ein solches Programm unterzog. Dort hatte man dem AI Classifier sowohl KI-generierte als auch von Menschen geschriebene Texte vorgelegt. Nur 26 Prozent der von KI generierten Texte wurden dabei zutreffend als solche erkannt, was umgekehrt bedeutet, dass zu fast drei Vierteln ihre künstliche Herkunft verborgen blieb. Von Menschen geschriebene Texte dagegen wurden zuverlässiger erkannt. Allerdings klassifizierte das Programm laut OpenAI auch diese Texte in neun Prozent der Fälle als KI-generiert. Checkt man also die Prüfungsaufsätze von Abiturientinnen und Abiturienten wie im Fall des Hamburger Gymnasiums, besteht das Risiko, dass einem von zehn Schülerinnen oder Schülern ein Täuschungsversuch unterstellt wird, auch wenn er oder sie den Text in Wirklichkeit selbst geschrieben hat.

Logische Brüche, Empathielosigkeit, Stilwechsel, fehlerhafte Schlüsse, irritierende Werthierarchien, »Kälte« in der Argumentationslogik und vor allem Inkompatibilität mit der Persönlichkeit einer Schülerin oder eines Schülers dürften aufmerksamen und erfahrenen Lehrkräften bei der Lektüre von Aufsätzen durchaus ins Auge fallen. Sicher können solche Merkmale durch die derzeit rasante Weiterentwicklung der KI auch wieder eingefangen und ins nächste Ergebnis integriert werden, spätestens aber in persönlichen Gesprächen und Diskussionen dürfte schnell sichtbar werden, was Ergebnis menschlichen Denkens und dabei eingennommener Haltung und was Ergebnis einer maschinellen Verarbeitung bzw. Erzeugung ist.

Die potenziellen **Vorzüge** der Digitalisierung und des Einsatzes künstlicher Intelligenz im Rahmen der schulischen Bildung und des Unterrichts liegen dennoch auf der Hand: **Flexibilisierung und Individualisierung von Lernprozessen, Pluralisierung im Adressatenbezug, Partizipation, Förderung einer kritischen Denkhaltung, Berücksichtigung von Heterogenität** (z. B. die individuellen Lerntempi betreffend) und schließlich auch **Ermöglichung von Mobilität, also Vervielfältigung der Lernorte und der zeitlichen Rahmungen**. Die **Risiken** auf der anderen Seite wären, noch einmal knapp zusammengefasst, der **Verlust an unmittelbarer Kommunikation, soziale Isolation (Vereinsamung) und Entfremdung von unserer natürlichen wie sozialen Umgebung**, mit der Folge z. B. von Realitätsverlust (Secondhand-Wahrnehmungen der Wirklichkeit), Einengung des vieldimensionalen Raums, in dem Bildung stattfindet, und der ihm zugrunde liegenden zwischenmenschlichen Beziehungen.

Wenn man sich dessen bewusst ist (bzw. schon in der Schule gemacht wird), können die neuen digitalen Technologien menschliches Denken durchaus inspirieren und erweitern, wenn auch auf keinen Fall ersetzen. Eine kritisch reflexive Haltung zu ausgegebenem Material einzunehmen und es als Baustein für eigenes Denken zu nutzen, wäre die eigentliche Kompetenz, die im Zusammenhang mit KI und u. a. ChatGBT zu erwerben und praktisch einzuüben wäre. So sollten solche Programme keineswegs aus der Schule verbannt werden, sondern im Unterricht genutzt, und zwar indem KI-erzeugte Texte als solche kenntlich gemacht, kritisch gelesen und in eigenes Denken integriert werden. Einen anderen Weg sehe ich nicht.

Die Rolle »analoger« Begegnung mit anderen Menschen (körperlicher, sozialer, kommunikativer, »geistiger« und musischer Art) für die Bildung, originäre visuelle, akustische, olfaktorische, gustatorische und haptische Wahrnehmung der Natur, die Wahrnehmung anderer Menschen sowie der Natur wird dagegen von keiner KI je ersetzt werden können. Aber wie immer man all das gegeneinander gewichtet: Letztlich lassen sich die Vorzüge und die Gefahren künstlicher Intelligenz in Bildungsprozessen nur über praktisches Tun und dabei gesammelte Erfahrung bewerten bzw. beherrschen. Michael Kerres empfiehlt daher in mehreren seiner Publikationen eine »handelnde Auseinandersetzung« mit diesen neuen Medien und Technologien.

Folgt man einer solchen Position, dann käme es darauf an, sie nicht künstlich, sondern »menschlich« intelligent in den Schulunterricht zu integrieren. Denn andernfalls werden sie im Schatten schulischer Wahrnehmung eingesetzt, sozusagen undercover, aber eben unreflektiert und nicht mit hinreichend kritischer Distanz. KI-generierte Texte müssen mit einer anderen Aufmerksamkeit und anderen Bewertungskriterien gelesen werden als von Menschenhand verfasste. Die neuen Möglichkeiten, als Ressourcen der Wissensaneignung, aber auch der kritischen Verarbeitung und eigenständigen Erweiterung zu nutzen, ist allemal vernünftiger, als sie zu verdammen.

Ziel sollte es also sein, kritische Rezeptions- und Reflexionskompetenz zu vermitteln, was anhand von künstlich generierten Texten oder Lösungen möglich und zugleich unabdingbar ist, indem sie hinterfragt, ihre Strukturen analysiert und ihre Schwachstellen identifiziert werden.

Diese Schwachstellen findet man bei aufmerksamer Lektüre in jedem solcher Texte, eben weil sie nicht Ergebnis menschlichen Denkens sind; es fehlt ihnen die Dimension der Erfahrung, des Zweifels, der Unsicherheit, der Relativierung; eben schlicht die menschliche Kompetenz und Dimension, die aus kultureller Sozialisation, historischer Einordnung, sittlicher Bewertung und persönlicher Reife erwächst.

Ich komme zum Schluss. Im Angesicht der dargestellten Überlegungen empfiehlt sich, und zwar in theoretischer wie in praktischer Hinsicht, zweierlei zu tun: zum einen an den konstitutiven Aspekten des »guten alten« Bildungsbegriffs in seiner Substanz (die in erster Linie eine soziale ist) festzuhalten und primär auf analogen Unterricht und analogen Austausch zu setzen bzw. beides sogar zu akzentuieren. Denn Erziehung ist immer Beziehung, also etwas, das ganz authentisch unter Menschen stattfindet, die aufeinander einwirken, gemeinsame Ziele abstecken und sich in unmittelbarem Kontakt zueinander verwirklichen. Zum anderen aber geht es auch darum, sich in genau dieser Beziehungskonstellation neuen Herausforderungen und technologischen Möglichkeiten zu stellen, also digitale Formate zu nutzen, weiterzuentwickeln oder mit analogen zu kombinieren. Das gilt besonders dann, wenn sie sich als geeignet erweisen, unseren traditionell personen- bzw. beziehungsgeleiteten Bildungsbegriff zu erneuern, zu erweitern und zu modernisieren, ohne ihn in seinem Kern aufzugeben. Wir lernen schließlich nicht von den Dingen oder ihren aufbereiteten Abbildern, sondern in erster Linie von- und miteinander, aber wir können uns hierzu digitaler Medien und künstlicher Intelligenz auf produktive Weise bedienen.

Foto: unsplash.com



Martin Gorholt

Aufstieg durch Bildung? Der Kampf für Chancengleichheit im vorsorgenden Sozialstaat

Am 2. Juni 2010 beschloss der Landtag Brandenburg das Brandenburgische Ausbildungsförderungsgesetz (BbgAföG). Der Weg der Beschlussfassung und der Umsetzung glich einem Parforceritt. Für die SPD war die Einführung einer Schülerförderung ein zentrales Thema im Wahlkampf 2009 gewesen, das vor allem ihren Markenkern »Gerechtigkeit« unterstreichen sollte. Die neu gebildete Koalitionsregierung von SPD und Linken nahm die Ausbildungsförderung als wichtige Maßnahme in die Koalitionsvereinbarung auf. Die neue Förderung sollte möglichst schnell in Kraft treten. Dafür musste das Verfahren einer Gesetzgebung verkürzt und die Umsetzung über die Landkreise und kreisfreien Städte im Eiltempo vorbereitet werden. Federführend für das Verfahren war das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK). Dem Bildungsministerium wurde die Durchsetzungskraft nicht zugetraut und das Wissenschaftsministerium besaß die Erfahrung der Umsetzung der Bundesausbildungsförderung. Die Einführung in dem Tempo war nur durch ein Top-down-Verfahren gegenüber der eigenen Landes- und der kommunalen Verwaltung möglich. Die Ausgabetitel wurden im Haushaltsplan des Bildungsministeriums veranschlagt, die Bewirtschaftung der Mittel und die Fachaufsicht lagen

beim MWFK. Die Ausgaben umfassten die Entwicklung der Datenverarbeitung für die Antragsbearbeitung, die Kostenerstattung für die übertragene Aufgabe bei den Landkreisen und kreisfreien Städten – entsprechend des nach brandenburgischer Verfassung geltenden strikten Konnexitätsprinzips – und die eigentlichen Ausgaben für die Zuschüsse an die Elternhäuser. Die Verordnung zur Umsetzung des Gesetzes trat am 1. August 2010 in Kraft. So konnte die Förderung im Dezember 2010 rückwirkend ab dem 1. August ausgezahlt werden.

Ziel der Ausbildungsförderung war es aus Sicht der Koalitionspartner, Kinder aus einkommensschwachen Familien auf dem Weg zur allgemeinen Hochschulreife oder zur Fachhochschulreife zu unterstützen und ihnen damit das Erreichen dieser Abschlüsse zu ermöglichen. Der Weg zum Abitur sollte nicht vom Geldbeutel der Eltern abhängen.

Unterstützt werden durch das Gesetz Schülerinnen und Schüler, die die gymnasiale Oberstufe oder den zweijährigen Bildungsgang zur Fachhochschulreife besuchen.

Die Förderungslücke im BAföG

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) wurde 1969 im Bundestag beschlossen und 1970 eingeführt. Zuvor gab es das »Honnefer Modell«, das nur ein »wissenschaftliches Studium« an einer Universität förderte. Die Einführung des BAföGs bedurfte einer Änderung des Grundgesetzes, um dem Bund die Regelungskompetenz für Ausbildungsbeihilfen zuzuweisen. Über die notwendige Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen verfügte die damalige Große Koalition aus CDU/CSU und SPD. Ziel des Gesetzes war angesichts sozialer Unterschiede die Herstellung von Chancengleichheit bei der Wahl von Bildungsgang, Studium und Beruf und damit die Unterstützung der geplanten Bildungsexpansion. Die Förderung umfasste den Schulbesuch nach der 9. bzw. 10. Klasse und das Studium. Gebunden wurde die Förderung an bestimmte Einkommensverhältnisse und an den Besuch einer förderungswürdigen Schule und Hochschule. Im Zuge der Aufstellung des Haushalts für das Jahr 1983 wurde



Martin Gorholt
1956 in Hamm geboren

seit 2020 Mitglied und Vorsitzender des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg
2018 – 2019 Chef der Staatskanzlei des Landes Brandenburg
2016 – 2018 Bevollmächtigter des Landes Brandenburg beim Bund und Beauftragter für Internationale Beziehungen
2009 – 2016 Staatssekretär für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg
2005 – 2008 Bundesgeschäftsführer der SPD
2003 – 2005 Staatssekretär im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg
1995 – 2003 Pressesprecher und Leiter des Ministerbüros im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport bzw. Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg
1976 – 1983 Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Dortmund

von der neuen Koalition von CDU/CSU und FDP jedoch ein Haushaltsbegleitgesetz beschlossen, mit dem die Auszahlung des BAföGs an Schülerinnen und Schüler daran gebunden wurde, dass sie zum Zwecke des Besuchs der Schule nicht mehr bei den Eltern wohnen. Diese Förderungslücke wurde für Schülerinnen und Schüler im Land Brandenburg durch das BbgAföG geschlossen. Brandenburg hat damit ein Alleinstellungsmerkmal zu allen anderen Bundesländern. Im Gegensatz zum Schüler-BAföG auf Bundesebene werden so seit 2010 auch Schülerinnen und Schüler in Brandenburg unterstützt, die bei ihren Eltern wohnen.

Parallel zum Beschluss des Brandenburgischen Ausbildungsförderungsgesetzes verlangte der Landtag eine wissenschaftliche Untersuchung zu Umsetzung und Wirkung des Gesetzes. Den Auftrag erhielt Professor Tilo Wendler von der Technischen Hochschule Wildau. Das Gutachten sollte vor allem untersuchen, inwieweit die brandenburgische Förderung in den unteren Einkommensgruppen die Voraussetzungen schafft, eine weiterführende Schullaufbahn einzuschlagen. Denn genau das wäre als ein wesentlicher Beitrag zu mehr Chancengleichheit in Brandenburg zu werten.

Zwar konnte das Gutachten aus dem Jahr 2013 keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Förderung und Wahl des Bildungswegs feststellen, aber dennoch eine subjektiv positive Wirkung auf die Wahl des Bildungsgangs nachweisen. Immerhin bestätigten 50 Prozent der befragten Geförderten, dass sie die Ausbildung ohne die Förderung nicht absolvieren könnten. Das Gutachten konnte darüber hinaus aufzeigen, dass die Förderung in den Kauf schulnotwendiger Materialien floss und die Höhe der Förderung überwiegend als ausreichend bewertet wurde.

Bildung steht im Mittelpunkt des vorsorgenden Sozialstaats

In Brandenburg wurde schon in den 2000er Jahren in SPD-Gesprächskreisen die Vorstellung eines vorsorgenden Sozialstaats entwickelt. Die Debatte war nicht ganz neu. Im Zuge der Diskussion um die Grenzen des Wachstums wurde über einen präventiven Sozialstaat diskutiert, um den Sozialstaat auch bei geringeren Wachstumsraten des Sozialprodukts finanzierbar zu halten. Die Debatte war auch der Versuch, der Agenda-2010-Diskussion eine neue Richtung zu geben. Ein vorsorgender Sozialstaat lässt sich in fast allen Sozialstaatsbereichen durchdeklinieren: späteres Renteneintrittsalter durch bessere Gesundheitsvorsorge und humanere Arbeitsplätze, geringere Auslastung und Belastung des Gesundheitssystems durch gute Ernährung und körperliche Fitness, Verringerung von Erwerbslosigkeit durch bessere Bildung und geringerer Quote von Jugendlichen ohne Schul- oder Berufsabschluss.

Bildung aber steht bei allen Ideen eines vorsorgenden Sozialstaats im Mittelpunkt. Dabei geht es nicht nur um eine gute Grundbildung, sondern um eine Chancengesellschaft, die den Menschen immer wieder Möglichkeiten von Weiterbildung und Qualifikation eröffnet.

Der Sozialstaat wird mit einem Trampolin verglichen, der immer wieder auf neue Wege in die Integration in das sich verändernde Arbeits- und Berufsleben orientiert. Das Konzept eines vorsorgenden Sozialstaats verbindet sich mit den Zielen von Chancengleichheit, da es darum geht, gerade den jungen Menschen über Bildung ein gutes Rüstzeug für das Leben mitzugeben, die vom Elternhaus am wenigsten unterstützt werden können.

Auch die materielle Unterstützung spielt dabei eine wichtige Rolle. Immer noch aber wird in unserer Gesellschaft die Bedeutung prekärer finanzieller Lagen als Ausgangspunkt für gescheiterte Bildungsverläufe unterschätzt. Die Möglichkeiten eines Elternhauses, den Kindern ein anregungsreiches und motivierendes Lernumfeld zu bieten, hängt stark davon ab, ob Kino-, Theater- oder Museumsbesuche zu finanzieren sind. Auch sind die psychologischen und motivierenden Faktoren als Folge einer Förderung nicht zu unterschätzen.

Überforderung des Brandenburger Bildungssystems in den 1990ern

Seit den Pisa-Lernstandsergebnissen Anfang der 2000er Jahre liegt Brandenburg bei allen Erhebungen immer auf den hinteren Plätzen. Ein Hinweis auf ostdeutsche Besonderheiten verfängt nicht, da Länder wie Sachsen und Thüringen deutlich bessere Ergebnisse erzielen. Die schwachen Leistungen Brandenburger Schülerinnen und Schüler sind auf Fehler in der Brandenburger Bildungspolitik zurückzuführen. Dabei deutet vieles darauf hin, dass der Grundfehler 1990 und Folgejahre in der radikalen Umstellung von einer Bildungspolitik strikter Vorgaben zu einer zu großen Freiheit an Gestaltungsmöglichkeiten für Schulen sowie Pädagoginnen und Pädagogen liegt. Diese Umstellung führte zu einer Überforderung des Systems und seiner Akteure. Nach dem Pisa-Schock wurden neue Instrumente wie Rahmenlehrpläne, Prüfungen mit zentralen Vorgaben, Ausbau der Ganztagschulen, zentrale Prüfungen in der 10. Klasse, Elemente eines Zentralabiturs gemeinsam mit Berlin, flexible Eingangsphase in der Grundschule oder Bildungspläne für die Kitas eingeführt. Zu einer grundlegenden Bildungsreform fehlten jedoch Kraft, Unterstützung, Stringenz, Kontinuität und Geld.

Zum gleichen Zeitpunkt, als die Schlussfolgerungen aus den Pisa-Ergebnissen diskutiert wurden, beschlossen Landesregierung und Landtag für den Kitabereich in

Brandenburg Einsparungen. Bis dahin gab es in Brandenburg einen umfassenden Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz für jedes Kind und eine gut ausgebaute Kitalandschaft. Nun wurde der Rechtsanspruch begrenzt und für Kinder aus Elternhäusern, in denen zumindest ein Elternteil nicht erwerbstätig war, zeitlich auf sechs Stunden am Tag eingeschränkt. Das betraf auch Familien mit einer erwerbslosen Person. Eine erst vor Kurzem veröffentlichte Langzeitstudie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) beschäftigt sich mit den Bildungsverläufen von Kindern der Geburtsjahrgänge 1979 bis 2001 und mit den Auswirkungen von Arbeitslosigkeit der Eltern in der Grundschulphase auf spätere Bildungsergebnisse. Die Auswirkungen sind tatsächlich groß. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind Abitur oder Fachabitur macht, verringert sich um 30 Prozent, die Wahrscheinlichkeit, ein Studium abzuschließen, ist um etwa neun Prozent niedriger. Gründe dafür können das geringere Einkommen, Verschlechterungen der Gesundheit und das Sinken der Lebenszufriedenheit sein. Die Studie zeigt, wie stark der Bildungserfolg von einem anregenden und motivierenden Elternhaus abhängt.

Eine neue Bildungskatastrophe?

Kulturelles Kapital (Pierre Bourdieu) spielt nicht nur für die Lebenschancen eines/einer jeden Einzelnen eine große Rolle, sondern gerade auch für Wohlstand und Lebensqualität einer Gesellschaft, die sich den Herausforderungen Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung gegenübergestellt sieht. Die auf dem Kopf stehende Alterspyramide erfordert mehr denn je eine Ausschöpfung aller Potenziale. Auch die geplante Zuwanderung von Arbeits- und Fachkräften wird ohne erhöhte Bildungsanstrengungen nicht den erwünschten Effekt haben. Die Transformation der Industriegesellschaft durch klimagerechten Umbau und die alle Bereiche erfassende Digitalisierung erfordern hohe und sich verändernde Qualifikationen. Neue Bildungsanstrengungen sind sowohl als Chancen für jede und jeden Einzelnen als auch für die Bewältigung der gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen zwingend notwendig. Diese Erkenntnis ist breiter gesellschaftlicher Konsens. Umso bestürzender, wie die bildungspolitische Realität in Deutschland aussieht. Von einer neuen Bildungskatastrophe ist die Rede.

Den Begriff »Bildungskatastrophe« prägte Georg Picht in den 1960er Jahren in Westdeutschland. Er prangerte an, dass nur sieben Prozent eines Jahrgangs das Abitur erreichten und viele junge Menschen damit ihrer Chancen beraubt würden. Außerdem werde eine moderne Industriegesellschaft sehr viel mehr Akademikerinnen und Akademiker benötigen. Die dann einsetzende Bildungsoffensive führte zu einer drastischen Ausweitung der gymnasialen Kapazitäten, zum Aufbau von Gesamtschulen und zur Neugründung von Universitäten. Heute liegt die Studienberechtigtenquote in Deutschland um die 50 Prozent, rund 40 Prozent erreichen die allgemeine Hochschulreife, zehn Prozent die Fachhochschulreife. In Brandenburg liegt die Quote

vor allem im Bereich der Allgemeinen Hochschulreife noch höher. Dabei ist der Unterschied zwischen den Geschlechtern enorm. Insgesamt lag die Studienberechtigtenquote in Brandenburg bei 51,4 Prozent, bei den jungen Frauen bei 58,4 Prozent und bei den jungen Männern bei 44,8 Prozent. Das zeigt, wie differenziert Geschlechterdiskriminierung betrachtet werden muss. Die Diskriminierung von Frauen in den Hierarchien und der Bezahlung in Beruf und Arbeit sind in keiner Weise auf schlechtere Qualifikation, sondern auf geschlechterspezifische Berufswahl und die ungleiche Verteilung von Familienarbeit zwischen den Geschlechtern und den dabei für die Frauen stattfindenden Rückfall in Teilzeit und Benachteiligung bei Aufstiegschancen zurückzuführen.

Die Abiturquote wird oft für zu hoch gehalten und es wird beklagt, dass zu wenig geeignete Bewerbungen für duale Ausbildungsplätze vorliegen. Dies ist auch ein Einwand gegen die Förderung für Schülerinnen und Schüler in der Abiturstufe in Brandenburg. Das Problem liegt aber nicht in zu viel, sondern in zu wenig Bildung.

Die Arbeitslosenquote liegt bei niedrig qualifizierten Arbeitskräften zwischen dem Drei- und Vierfachen höher als bei Arbeitskräften mit hohem Bildungsstand. Dabei sind zwar auch Downgrading-Effekte zu berücksichtigen, aber die zu hebenden Potenziale liegen eindeutig in der intensiven Förderung in den unteren Bildungssegmenten und damit der Erhöhung des kulturellen Kapitals der Gesellschaft.

Im Übrigen liegt die Zukunft in der Verbindung von praktischer und theoretischer Ausbildung, der Kombination von Studium und dualer Ausbildung, der studienintegrierten Ausbildung und dem dualen Studium.

Wenn aktuell wieder von einer Bildungskatastrophe gesprochen wird, werden vor allem der Mangel an Lehrkräften, der Fachkräftemangel durch die demografische Entwicklung und die Ergebnisse des IQB-Bildungstrends thematisiert. Seit 2004 veröffentlicht das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) regelmäßig Bildungstrends als Ländervergleich zur Kompetenzentwicklung der Schülerinnen und Schüler in der 9. und 4. Klasse. Der Bildungstrend 2021 zu den Kompetenzen der Viertklässlerinnen und Viertklässler sorgte für besondere Aufmerksamkeit.

Der Mindeststandard im Kompetenzbereich Lesen wurde von 19 Prozent der Schülerinnen und Schüler nicht erreicht, im Bereich Zuhören von 18 Prozent, im Bereich Orthografie von 30 Prozent und im Fach Mathematik von 22 Prozent. Beim Ländervergleich des Bildungstrends schneiden die Länder Bayern und Sachsen besonders gut ab, besonders schlecht Bremen, Berlin, Brandenburg und NRW. Gegenüber den Untersuchungen von 2016 hat die Zahl der Schülerinnen und Schüler abgenommen, die den Regelstandard erreichen, während die Zahl der Schülerinnen und Schüler zugenommen hat, die den Mindeststandard verfehlen. Die Mittelwerte sind in fast allen Ländern gefallen, am wenigsten aber in den Ländern Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz, am stärksten sind die Veränderungen in Brandenburg.

Deutschlandweit erreichten die Mädchen in Deutsch durchweg höhere Werte als die Jungen, die Jungen in Mathematik höhere als die Mädchen.

Die mit den soziökonomischen Lagen verbundenen Unterschiede haben sich deutlich erhöht. Auch die mit der Anzahl der Bücher im Haushalt verbundenen Disparitäten haben sich vergrößert. Kinder aus sozial wenig privilegierten Familien sind am stärksten von den Kompetenzeinbußen betroffen.

Auch die Kompetenzeinbußen bei Kindern mit Migrationshintergrund fallen stärker aus als ohne. Abhängig ist die Entwicklung hier vor allem von der Häufigkeit der Verwendung der deutschen Sprache in den Familien.

In seinem Fazit hält das IQB die Ergebnisse für besorgniserregend. Das Institut sieht einen negativen Trend bei zunehmender Korrelation mit sozialen Lagen und Zuwanderungshintergrund. Zu einem Teil sind die Ergebnisse im Zusammenhang mit den coronabedingten Einschränkungen des Schulbetriebs zu interpretieren, die die Schülerinnen und Schüler auf die jeweiligen Familienbedingungen zurückwarfen. Die Konsequenzen sind für das IQB aber grundsätzlicher Natur. Für besonders notwendig halten die Forscherinnen und Forscher die Hinwendung an die Schülerinnen und Schüler, die den Mindeststandard nicht erreichen. Erforderlich sind laut Bildungstrend aus dem Jahr 2021 »evidenzbasierte Strategien der Qualitätsentwicklung von systematisch aufeinander abgestimmten Maßnahmen, die langfristig angelegt sind und durch Monitoring und Evaluation begleitet werden«.



Geh deinen Weg.

Chancengleichheit: Ziel verfehlt, Ziel bleibt

Durch die Bildungsstudien der letzten Zeit wird deutlich, dass Schulleistungen und Abschlüsse im sogar zunehmenden Maß von den sozialen Lagen der Elternhäuser abhängen. Ganz offensichtlich verstärkt worden ist diese Korrelation durch die Lockdown-Maßnahmen im Schul- und Kitabereich während der Coronapandemie. Es ist sowohl im Sinne des Einsatzes für Chancengleichheit als auch im Interesse des Bildungs- und Qualifikationsniveaus der Gesamtgesellschaft, alle Potenziale zu heben und Maßnahmen zu ergreifen, damit alle Schülerinnen und Schüler zumindest den Lernmindeststandard erreichen. Dazu wird es eines Bündels von Maßnahmen und enger Kooperation zwischen den Ebenen bedürfen. In Deutschland sind die Hilfen für Familien und Kinder verteilt auf Sozialleistungen, Kinder- und Jugendhilfe und Bildung. Hinzu kommen die Zuständigkeiten im Rahmen des Föderalismus. Diese Probleme wurden oben für die Einführung der Brandenburgischen Ausbildungsförderung beschrieben. Der Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP im Bund spricht im Bereich der Bildung von einem »Kooperationsgebot«. Davon ist wenig geblieben und auch die Idee von Bildungsgipfeln zeigt keinen Erfolg. Die Umsetzung des Digitalpakts Bildung zeigte die Schwächen bei der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen. Besondere Hindernisse sind zu überwinden, wenn ein Bildungsauftrag der Kindertagesstätten oder Ganztagschulkonzepte in Zusammenarbeit mit freien Trägern und Kommunen umgesetzt werden sollen. Nun ist die Erfahrung mit neuen Gremien nicht durchweg positiv, aber um ein »Kooperationsgebot« auf feste Füße zu stellen, geht an einer Institutionalisierung wohl kein Weg vorbei. Im Zuge des Bildungsaufbruchs in den 1970er Jahren in Westdeutschland wurde die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung eingerichtet. Die Föderalismusreform in den 2000er Jahren schaffte sie wieder ab und nur für den Teil Forschung wurde in Form der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz eine Nachfolgeorganisation geschaffen. Die Bildungsnot ist wieder groß und ein Aufbruch wie in den 1970er Jahren ist jetzt für Gesamtdeutschland notwendig. Für die Durchsetzung eines Kooperationsgebots reicht kein Bildungsgipfel mehr.

Die Zuständigkeiten für die Ausbildungsförderung liegen mit dem BAföG-Gesetz beim Bund. Brandenburg hat mit dem Landesausbildungsförderungsgesetz im tertiären Bildungsbereich eine Lücke gefüllt, die der Bund seit 1983 gelassen hat. Die Wirkungen der neuen Landesförderung wurden 2012/13 untersucht. Danach können die Ziele der Einführung als erreicht definiert werden. Die Förderung motiviert zum Besuch weiterer Bildungsgänge und stellt eine finanzielle Unterstützung für schulbezogene Maßnahmen dar. Die Förderung in Brandenburg ist auf die richtige Zielgruppe ausgerichtet. Die Maßnahme ist daher geeignet, Bildungsgerechtigkeit zu stärken und das Versprechen »Aufstieg durch Bildung« zu untersetzen. Es handelt sich aber um eine kleine Maßnahme und setzt erst beim jedoch nicht unwichtigen Übergang von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II an. All den Kritikerinnen und Kritikern



des Gesetzes kann entgegeng gehalten werden, dass offensichtlich für viele Elternhäuser eine solche Unterstützung den entscheidenden Anstoß für die weitere schulische Förderung gibt. Im Übrigen gibt es neben der allgemeinen großen Einkommensschere in Deutschland auch besonders betroffene Gruppen, die genau eine solche Unterstützung dringend brauchen, wie Alleinerziehende und kinderreiche Familien.

Um Bildungsungerechtigkeiten in Deutschland anzugehen und das Erreichen von Bildungsmindeststandards für alle Schülerinnen und Schüler zu ermöglichen, bedarf es eines Bündels von Maßnahmen:

1. Eine Verlängerung der Bildungszeit durch die Stärkung des Bildungsauftrags in den Kitas und Ausbau der Angebote an Ganztagschulen.
2. Finanzielle Hilfen zur Unterstützung eines anregungsreichen Elternhauses.
3. Evidenzbasierte Programme zur Sicherung der Lehr- und Lernqualität in Kita und Schule.

Nur ein solches Paket an gezielter, abgestimmter und laufender Evaluation unterliegender Maßnahmen kann einer Bildungskatastrophe in Deutschland entgegenwirken. Dazu bedarf es auch einer Abstimmung von Sozial- und Bildungspolitik im Sinne eines vorsorgenden Sozialstaats.

Britta Ernst

Niemand soll verloren gehen – die Bedeutung von Jugendberufsagenturen als zentrale Anlaufstelle

Der Weg von der Schule ins Berufsleben ist für alle jungen Menschen bedeutsam und oft eine große Herausforderung. Schließlich ist die Berufswahl ein entscheidender Schritt in ein selbstbestimmtes Erwerbsleben und bei der Vielzahl an Wahlmöglichkeiten eine wirklich herausfordernde Aufgabe. Vielen jungen Menschen – und dazu zählen nicht nur leistungsschwächere und benachteiligte – fällt es schwer, hier alleine eine Entscheidung zu treffen. Sie brauchen Unterstützung bei der Wahl des für sie optimalen Weges.

Die Berufliche Orientierung zeigt jungen Menschen verschiedene Möglichkeiten für das Leben nach der Schule auf und ist demnach ein wichtiger Teil im Übergangsprozess. Sie findet sowohl in der Schule als auch im persönlichen Lebensumfeld und im Rahmen von beruflichen Erfahrungen, beispielsweise in Unternehmen oder an Hochschulen, statt. Mit der Fortschreibung der Landesstrategie zur Berufs- und Studienorientierung aus dem Jahr 2015 zeigt das Land Brandenburg, wie bedeutsam die Unterstützung des Berufswahlprozesses der Schülerinnen und Schüler ist.

Ein wichtiger Partner im Übergangsprozess ist die Bundesagentur für Arbeit, die für allgemeinbildende Schulen verschiedene Angebote zur Beruflichen Orientierung bereithält. Dazu gehören neben Informationsangeboten auch Veranstaltungen, Berufswahltests, Elternarbeit und die bildungsgangbezogene Berufsberatung bzw. Rehaberatung an Schulen. Neben der Bundesagentur für Arbeit gibt es aber noch viele weitere wichtige Akteure, die den Übergang von der Schule in den Beruf begleiten und verschiedene Angebote und Aktivitäten vorhalten: Landesverwaltungen, Hochschulen, berufliche Schulen, Kammern, Verbände, Gewerkschaften, Unter-

nehmen, Vereine, regionale Netzwerke, Projektverbunde, Stiftungen, Agenturen. Für junge Menschen ist es oft nicht leicht, das Angebotsspektrum zu erfassen und das für sie passende Angebot auszuwählen.

Bereits in den 1990er Jahren gab es Initiativen, das Übergangsmangement zu harmonisieren und stärker auf die Bedürfnisse der Zielgruppe auszurichten. Trotz der bereits damals bestehenden Vielzahl an Angeboten im Übergangsbereich schafften einige Jugendliche nicht den direkten Anschluss an eine berufliche oder akademische Berufsausbildung. Es gab keine Institution, die identifizieren konnte, wer Unterstützung braucht oder wer vielleicht schon aufgegeben hat. In den 2000ern setzten die Länder und Regionen immer mehr auf eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit, um Unterstützungsangebote und Maßnahmen für junge Menschen besser bündeln zu können und Doppelstrukturen zu vermeiden. 2008 schufen das Jobcenter, die Agentur für Arbeit und das Amt für Jugend und Familie in der Landeshauptstadt Mainz erstmals eine gemeinsame Anlaufstelle für junge Menschen von 16 bis 25 Jahren: die Jugendberufsagentur Mainz.

Nach Gründung der ersten Jugendberufsagentur im Jahr 2007 verlief die weitere Entwicklung zunächst verhalten. Ein systematischer Aufbau eines flächendeckenden Beratungsnetzwerks begann bundesweit zunächst im Stadtstaat Hamburg, wo 2012 die erste der insgesamt sieben Jugendberufsagenturen in Hamburg-Harburg gegründet wurde.

Das in Hamburg verkündete Ziel »Niemand soll verloren gehen« wurde seitdem oft zitiert und ist mittlerweile bundesweit als Slogan der Jugendberufsagenturen bekannt.

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode wird 2013 erstmals auf Bundesebene der Begriff »Jugendberufsagentur« erwähnt und folgendes Ziel formuliert: »Flächendeckend einzurichtende Jugendberufsagenturen sollen die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II, III und VIII für unter 25-Jährige bündeln.« Im Koalitionsvertrag von



Britta Ernst

1961 in Hamburg geboren

2017 – 2023 Ministerin für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg

2014 – 2017 Ministerin für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein

2012 – 2014 Fraktionsgeschäftsführerin der SPD-Bundestagsfraktion

2011 – 2012 Leiterin der Bundesländer-Koordinierungsstelle der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag

2006 – 2011 parlamentarische Geschäftsführerin der SPD-Bürgerschaftsfraktion

2001 – 2011 Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft

1993 – 2003 Tätigkeit als persönliche Referentin des Senators Thomas Mirow und der Senatorin Traute Müller sowie wissenschaftliche Angestellte der Stadtentwicklungsbehörde

1992 Diplom Sozialökonomin

1990 Diplom Volkswirtin

1986 Kauffrau der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft

CDU, CSU und SPD zur 19. Legislaturperiode wird das Ziel weiter verfolgt und zudem der Fokus auf junge Menschen gelegt, die schwer zu erreichen sind und einen besonderen Unterstützungsbedarf haben: »Durch einen erleichterten Datenaustausch einschließlich der Schülerdaten soll die Transparenz am Übergang von der Schule in Ausbildung erhöht und die Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen verbessert werden, um so einen erfolgreichen beruflichen Werdegang zu unterstützen. Dies ist z. B. für die Jugendberufsagenturen wichtig, um den Übergang von der Schule in den Beruf erfolgreich begleiten zu können. Die Gruppe der schwer zu erreichenden Jugendlichen soll in dieser Legislaturperiode im Fokus stehen. Für eine Anwendung des § 16h Sozialgesetzbuch II wollen wir ab 2019 jährlich 50 Millionen Euro zur Verfügung stellen.«

Der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP aus dem Jahr 2021 zeigt bezüglich Jugendberufsagenturen eine klare und eindeutige Haltung der Regierungsparteien: »Mit den Ländern bauen wir die Berufsorientierung und Jugendberufsagenturen flächendeckend aus.«

Was sind Jugendberufsagenturen, und was können sie leisten?

Jugendberufsagenturen stehen für die Kooperation verschiedener Rechtskreise, die regional allerdings sehr unterschiedlich gestaltet sein kann. Auch die Bezeichnung »Jugendberufsagentur« wird nicht in allen Regionen verwendet. So können Begriffe wie »Arbeitsbündnis Schule – Beruf«, »Jugendjobcenter«, »Jugendberufshaus« und »Jugendservice« auch für die Zusammenarbeit der Sozialleistungsträger aus den Rechtskreisen SGB II, SGB III und SGB VIII, zum Teil auch der Schulverwaltungen und anderer Akteure stehen, die jungen Menschen im Übergangsprozess eine bedarfsorientierte und passgenauere Beratung, Begleitung und Unterstützung aus einer Hand und oftmals auch unter einem Dach bieten.

Jugendberufsagenturen sollen zentrale Anlaufstelle für unterschiedliche Herausforderungen der jungen Menschen sein. Dazu zählen Berufswahl, Studienwahl, familiäre Probleme, Suchtprobleme, Schulumüdigkeit, Perspektivlosigkeit.

Die jungen Menschen müssen nicht mehr selbst herausfinden, welcher Leistungsträger in der jeweiligen Situation am besten weiterhelfen kann, und verschiedene Beratungsstellen aufsuchen. Idealerweise finden sie in der Jugendberufsagentur eine persönliche Ansprechperson für vielfältige Themen. Das schafft Vertrauen!



Rechtskreisübergreifend zusammenarbeitende Bündnisse werden als »Jugendberufsagenturen« bezeichnet, wenn sie sich mindestens aus den drei Kooperationspartnern Agentur für Arbeit, Jobcenter und örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe zusammensetzen, sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dauerhaft und strukturiert um junge Menschen oder eine gemeinsame Zielgruppe aus diesem Personenkreis kümmern und die Art und den Umfang ihrer Kooperation verbindlich vereinbart haben. Durch die Gründung einer Jugendberufsagentur entsteht keine neue Institution, da die Kooperationspartner in ihrem Handeln eigenständig bleiben und ihr originärer gesetzlicher Auftrag Bestand hat.

Die drei genannten Kriterien wurden von der Servicestelle Jugendberufsagenturen, die 2020 gegründet und beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) eingerichtet wurde, gemeinsam mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, der Bundesagentur für Arbeit sowie den kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet und mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie Vertreterinnen und Vertretern der Länder diskutiert. Nicht nur hier wurde deutlich, dass bundesweit unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, welche Merkmale eine Jugendberufsagentur hat und wie diese realisiert werden soll. Es gibt keine gesetzliche Verpflichtung zur Gründung einer Jugendberufsagentur und keine Vorgaben für ihre Ausgestaltung.

Im Sommer 2021 hat die Servicestelle Jugendberufsagenturen eine bundesweite, quantitative Onlineerhebung auf Basis der Selbstauskünfte der beteiligten Institutionen zu den rechtskreisübergreifenden Kooperationsbündnissen am Übergang Schule – Beruf durchgeführt. Ziel war es herauszufinden, in welchen Kreisen und kreisfreien Städten im Bundesgebiet bislang Jugendberufsagenturen entstanden und wie diese organisiert sind. Die Umfrage bildet die strukturellen Gemeinsamkeiten, vor allem aber auch die Vielfalt der 353 bestehenden Jugendberufsagenturen ab (87 Prozent aller Kreise und kreisfreien Städte haben mindestens eine Jugendberufsagentur). Nahezu 99 Prozent der Jugendberufsagenturen arbeiten mit weiteren Akteuren zusammen, die am häufigsten aus dem schulischen Kontext kommen. Weniger verbreitet ist eine gemeinsame Anlaufstelle aller drei Sozialleistungsträger (43 Prozent).

Jugendberufsagenturen im Flächenland Brandenburg – eine regionale Herausforderung, die kreative Lösungen braucht!

Im Land Brandenburg stehen Jugendberufsagenturen für die Einsicht, dass Bildungswege selbstbestimmt beschritten werden, aber junge Menschen und auch ihre Eltern auf dieser Reise nicht alleine gelassen werden. Diese Begleitung muss als gesellschaftliche Aufgabe betrachtet werden und alle jungen Menschen sollen das Gefühl haben, gebraucht zu werden und einen Platz in der Gesellschaft zu haben.

Die aktive gesellschaftliche Teilhabe und die Integration auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ist ein Wunsch, den viele junge Menschen haben, aber oftmals nicht wissen, wie sie ihn erreichen können. Und das ist oft keine Frage des Bildungsgrades oder des Jahresbruttoeinkommens der Eltern!

Eine individuelle und persönliche Beratung und Unterstützung der jungen Menschen aus einer Hand und im Idealfall unter einem Dach wird deshalb besonders gefördert. Seit 2015 sind zwölf Jugendberufsagenturen und ein aktives Arbeitsbündnis nach Kriterien einer Jugendberufsagentur im Land Brandenburg gegründet worden. Drei Kreise befinden sich in der Planungsphase. Die aktuelle Landesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag das Ziel gesetzt, »dass das Modell der Jugendberufsagenturen in Brandenburg künftig flächendeckend etabliert wird«.

Die erste Jugendberufsagentur wurde in der kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder) gegründet. Seit 2015 werden Jobcenter, Jugendamt und Agentur für Arbeit in einem Gebäude im Zentrum der Stadt unter einem Dach gebündelt. Die Jugendberufsagentur hat einen separaten Eingang und ist nach außen gut sichtbar. Denn gerade Sichtbarkeit und Erreichbarkeit sind neben der passgenaueren Beratung eine der größten Erfolgsfaktoren von Jugendberufsagenturen. Schließlich müssen die jungen Menschen in der Einrichtung ankommen, wo sie Unterstützung erhalten. Jugendberufsagenturen müssen deshalb in kreisfreien Städten wie Frankfurt (Oder) anders gedacht werden als im flächenmäßig größten, aber nicht einwohnerstärksten Landkreis Uckermark, in dem 2020 die jüngste der zwölf brandenburgischen Jugendberufsagenturen gegründet wurde. Um die zum Teil großen Entfernungen der einzelnen Orte zu überwinden und dennoch überall sichtbar zu sein, setzt dieser Landkreis auf die Onlinepräsenz und virtuelle Möglichkeiten für eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit unter einem Dach.

Gemeinsam mit der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit Berlin-Brandenburg organisiert das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg inzwischen regelmäßig den »Brandenburger Tag der Jugendberufsagenturen« mit dem Ziel, den Ausbau und die Weiterentwicklung der Jugendberufsagenturen im Flächenland weiter zu fördern und die regionale Zusammenarbeit der Akteure zu unterstützen. Zu dieser Veranstaltung, die erstmals am 17.9.2018 in Potsdam stattfand, gehören auch viele dezentrale Ereignisse rund um die Jugendberufsagenturen in den einzelnen Regionen. Ziel ist der fachliche Austausch der verschiedenen Akteure, die Präsentation von Best-Practice-Beispielen zur

Gewinnung weiterer Kommunen und die Vernetzung der regionalen Akteure. Letzteres wird auch durch wechselnde Veranstaltungsorte gestärkt. Um eine entwicklungsorientierte Betrachtung zu ermöglichen und den lokal Verantwortlichen ausreichend Vorbereitungszeit zur Verfügung zu stellen, wird die Veranstaltung in einem zweijährigen Rhythmus realisiert. Der dritte »Brandenburger Tag der Jugendberufsagenturen« wird im flächenmäßig größten Landkreis Brandenburgs, dem Landkreis Uckermark, im Herbst 2023 stattfinden.

Zur qualitativen Weiterentwicklung der regionalen One-Stop-Government-Strukturen und zur Stärkung der Rolle der Schule in den Jugendberufsagenturen ist 2023 zudem eine Befragung der bestehenden Kooperationsbündnisse geplant. In einem Flächenland wie Brandenburg muss der flächendeckende Ausbau zwingend regional gedacht werden und die Bedingungen vor Ort berücksichtigen.

Lokale Koordinierungsstellen: Welche Rolle spielen die Schulen?

Den Schulen kommt im regionalen Übergangsmanagement und damit in den Jugendberufsagenturen eine zentrale Rolle zu. Denn nur durch die aktive Beteiligung der Bildungsinstitutionen kann der tatsächliche Bedarf der Zielgruppe ermittelt und eine individuelle sowie persönliche Ansprache der jungen Menschen realisiert werden kann.

Jugendberufsagenturen richten sich an alle jungen Menschen – an Schülerinnen und Schüler der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, aber auch an Auszubildende und junge Menschen ohne Ausbildungs- oder Maßnahmenvertrag. Damit auf diesem Weg kein Jugendlicher verloren geht, muss das Netz der Unterstützungsmaßnahmen eng geknüpft und zielgruppen- sowie bedarfsorientiert sein.

Die gute Arbeit einer Jugendberufsagentur wird im Land Brandenburg deshalb durch das Landesprogramm »Türöffner: Zukunft Beruf« befördert, das 2016 ins Leben gerufen wurde. Aktuell wurden in 13 Landkreisen und kreisfreien Städten lokale Koordinierungsstellen an beruflichen Schulen in staatlicher Trägerschaft – den Oberstufenzentren – eingerichtet, die Schülerinnen und Schüler sowie Lehrkräfte, Arbeitgeber und Eltern über bestehende Angebote informieren und bei Bedarf zu den entsprechenden Stellen lotsen. Die lokalen Koordinierungsstellen arbeiten auf

Grundlage einer Kooperationsvereinbarung eng mit den Agenturen für Arbeit bzw. Jugendberufsagenturen zusammen und tragen damit dazu bei, dass das Netzwerk am Übergang Schule – Beruf engmaschiger wird.

Ziel ist die berufliche Integration von Jugendlichen am Übergang von der Schule in den Beruf durch Maßnahmen, die direkt auf den Schulstandort, genauer gesagt auf die Standorte der Oberstufenzentren bezogen sind. Zielgruppe sind Auszubildenden und berufsschulpflichtige junge Menschen, die weder einen Ausbildungsplatz noch eine Unterstützungsmaßnahme der Bundesagentur für Arbeit haben. Die Umsetzung der Richtlinie sieht wie folgt aus: Landkreise und kreisfreie Städte (Schulträger) implementieren als Zuwendungsempfänger an den Oberstufenzentren sogenannte lokale Koordinierungsstellen. Diese haben zwei Arbeitspakete: Zum einen organisieren sie bedarfsorientiert »OSZ-Projekte« zur Stärkung der sozialen und personalen Kompetenzen der Auszubildenden und Jugendlichen ohne Ausbildungsplatz; zum anderen sollen sie die Informationen über bestehende regionale Angebote verbessern und zu den passenden Unterstützungsangeboten lotsen. Die Kombination dieser beiden Aufgaben ist sehr wirkungsvoll, weshalb die Förderung bis Juli 2028 verlängert wurde.

In Praxis sieht das beispielsweise so aus: Die Mitarbeitenden der lokalen Koordinierungsstellen analysieren in Absprache mit der Schulleitung und den Lehrkräften, welche Bedarfe die Schülerinnen und Schüler haben. Hierzu werden auch Befragungen bei der Zielgruppe durchgeführt. Es kristallisieren sich vielfältige Probleme heraus. Dazu gehören Themen wie Stressbewältigung, Zeitmanagement, Konfliktmanagement, Prüfungsangst usw. Aber auch weitere Themen beeinträchtigen das Lernen oder verhindern, dass eine Ausbildung erfolgreich abgeschlossen oder überhaupt aufgenommen wird. Hierzu gehören beispielsweise Motivationsprobleme, mangelndes Selbstvertrauen oder Probleme im Betrieb. Die lokalen Koordinierungsstellen haben ein Budget für Projekte und können die Jugendlichen über dieses präventiv unterstützen. Dabei kann man durchaus auch Bezüge zu dem jeweiligen Ausbildungsberuf herstellen. Ein Kommunikationstraining für Kaufmann/Kauffrau im Einzelhandel ist nur ein Beispiel. Stellt sich heraus, dass einzelne Jugendliche individuelleren Unterstützungsbedarf brauchen, können diese zu den passenden Angeboten gelotst werden. Die lokalen Koordinierungsstellen sind sehr gut vernetzt und haben gute Kontakte zu den Jugendberufsagenturen – sie kennen dort die richtigen Ansprechpersonen.

Jugendliche haben oft Hemmungen, bei Problemen auf die Agentur zuzugehen, die Vielfalt an Unterstützungsmöglichkeiten überfordern sie; es fehlt die Transparenz.

In der Praxis gehen diese Jugendlichen jetzt zu der lokalen Koordinierungsstelle an ihrem Oberstufenzentrum. Die lokale Koordinierungsstelle stellt den direkten Kontakt zur Jugendberufsagentur her, gibt Tipps wie Wegbeschreibungen oder hat sogar die passenden Formulare zur Hand.

Bei einigen Jugendlichen wird auch nachgehakt: »Wie war der Termin bei der Jugendberufsagentur? Hast du Hilfe bekommen?«

Um Transparenz herzustellen, führen einige lokale Koordinierungsstellen auch sogenannte Parcours zum Schuljahresbeginn durch, bei denen die Zielgruppe gleich am Anfang ihrer Ausbildung die Kontaktpersonen in ihrer Region kennenlernen, von denen sie Hilfe erwarten können. Dazu gehören selbstverständlich die Jugendberufsagenturen, aber auch die Kammern, die Banken oder Sparkassen (Schuldnerberatung), Krankenkassen, Jugendsuchtberatung, Gewerkschaften usw.

Jugendberufsagenturen – ein Konzept für die Zukunft?

Insgesamt verläuft der bundesweite Prozess der Einrichtung von Jugendberufsagenturen inzwischen über einen Zeitraum von mehr als 15 Jahren und ist noch nicht abgeschlossen. Das verdeutlicht zum einen die zunehmende Relevanz rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit und zum anderen, dass der Prozess Zeit braucht. Zudem befinden sich die einzelnen Regionen in unterschiedlichen Entwicklungsstadien.

Der Entwicklungsprozess hat gezeigt: Entscheidend für den Erfolg der Jugendberufsagenturen ist zum einen die konstruktive und zielgruppenorientierte Zusammenarbeit der einzelnen Akteure vor Ort. Zum anderen die Sichtbarkeit, Erreichbarkeit und Qualität der Beratungs- und Unterstützungsangebote. Jetzt gilt es, Best-Practice-Beispiele zu kommunizieren, in den Austausch zu treten und möglichst alle Kommunen von den Vorteilen einer Jugendberufsagentur zu überzeugen. Denn diese hat wirklich Zukunft! Nur so kann ein flächendeckendes und qualitatives »Auffangnetz« für junge Menschen weiterentwickelt werden. Kein junger Mensch soll das Gefühl haben, alleine und von der Gesellschaft ausgeschlossen zu sein. Jede und jeder wird gebraucht!

Foto: unsplash.com





Soziale Arbeit in der Schule

AUS SICHT VON SUSANNE DAUM
Sozialpädagogin Sekundarschule

Liebe Susanne Daum, Sie sind pädagogische Mitarbeiterin in einer Sekundarschule in Querfurt. Wie erleben Sie den Sozialstaat in Ihrem Arbeitsbereich der Schule?

Ziel unseres Sozialstaats ist es, dass allen Kindern die gleichen Chancen gegeben werden – also auch benachteiligten Kindern, wo die Eltern im SGB-II-Bezug sind. Das finde ich erst mal eine gute Sache. Diese Kinder bekommen kostenloses Mittagessen in der Schule und haben die Möglichkeit, kostenfrei Nachhilfe zu bekommen. Sie erhalten Zuschüsse für die Klassenfahrt, und zwei Mal

im Jahr bekommen sie eine Summe ausgezahlt für Schulmaterialien, im Sommer 100 Euro und im Winter 50 Euro. Das ist theoretisch gut so.

In der Praxis sieht das dann aber immer etwas anders aus, weil eben nicht nur die Kinder, deren Eltern Hartz IV beziehen, sozial benachteiligt sind.

Wir haben auch Kinder, deren Eltern – alleinerziehende Mütter oder Väter beispielsweise – wenig Geld verdienen, aber laut Gesetz noch genug, um nicht in diesen SGB-II-Bezug zu kommen.

Die haben somit keinen Anspruch auf diese Sozialleistungen. Das finde ich persönlich eine ziemlich ungerechte Sache, weil wir damit auch neue Ungerechtigkeiten schaffen. Das sehen wir an den Kindern untereinander. Die Idee, dass alle Kinder zumindest die gleichen Chancen haben, können wir so nicht wirklich einlösen.

Wie zeigt sich das im Schulalltag?

Wir erleben es tagtäglich. Wir haben Schülerinnen und Schüler, die wir mit Frühstück versorgen, weil der Kühlschrank leer war am Monatsende. Wir haben Kinder, die haben keine Schulmaterialien. Da besteht allerdings ein anderes Problem bei den Sozialleistungen. Denn diese Zahlungen, die zweimal im Jahr erfolgen, kriegen die Bezieherinnen und Bezieher ohne Antragstellung einfach überwiesen. An sich finde ich das richtig, weil die Anträge ziemlich umfangreich sind und die Menschen da mitunter nicht durchsteigen. Aber was dann fehlt, ist eine Kontrolle. Das heißt, die Eltern erhalten im Juli beispielsweise das Geld, wir haben aber am Schuljahresanfang die Kinder, die kein Geld mit haben für Arbeitshefte. Die haben keine Hefter, die haben keine Stifte, die haben nichts mit dabei, obwohl die Eltern das ausbezahlt bekommen haben. Das wird leider nicht hinterfragt, selbst wenn wir es dem Jugendamt oder Jobcenter melden. Die alleinerziehende Mutter, die irgendwie mit einem Einkommen ziemlich weit unten

hängt, die kriegt keinen Zuschuss und kann sich Schulmaterialien vielleicht auch nur geradeso zusammensparen. Das empfinde ich als ungerecht: Die einen kriegen Unterstützung, aber die anderen, die es tatsächlich auch notwendig haben, die haben keinen Anspruch darauf. Ein anderes Beispiel dafür ist die Nachhilfe, die auch über das Jobcenter finanziert wird. Das läuft relativ problemlos. Das heißt, der Antrag wird gestellt und in der Regel wird das auch bewilligt, wenn die Klassenlehrerin zum Beispiel noch ein Schreiben mit dazu gibt, dass es aus ihrer Sicht notwendig ist. Sind die Eltern aber nicht im SGB-II-Bezug, sondern im SGB-XII-Bezug, bekommen also Sozialgeld, dann läuft das nicht so einfach. Die haben zwar auch einen Anspruch auf Nachhilfe, aber sie müssen in Vorkasse gehen und bekommen das Geld später erstattet. Das funktioniert nicht immer. Denn die Familien kriegen die Leistung zwar bewilligt, können das Geld aber nicht vorstrecken, somit kann die Nachhilfe nicht beginnen – und das war es dann mit der Gleichberechtigung. Ein weiteres Beispiel ist der Distanzunterricht während der Coronapandemie. Die Schule erhielt Leihgeräte für Schülerinnen und Schüler, die keine eigenen Laptops hatten. Die wurden von der Schule ausgehändigt, das Problem war nur: Es gab kein WLAN zu Hause! Dann hat uns das Jobcenter die Auskunft gegeben, dass auch das Geld für einen WLAN-Anschluss mit in diesem Satz drin ist, den die Eltern bekommen. Das heißt ja aber nicht, dass das jeder dann auch umsetzt. Folglich haben wir die Kinder trotz der Leihgeräte nicht erreichen können, weil die kein WLAN haben. Das ist quasi auch ein Fehler im System. Was ich schade finde, ist, dass die Zusammenarbeit zwischen Schule und den Behörden, die die Sozialleistungen geben, oft nicht da ist. Das Geld wird immer an die Eltern ausgezahlt, und oftmals kommt es dann aber nicht dort an, wo es ankommen soll, weil die Kontrolle fehlt.

Foto: privat

Hat sich in dieser Hinsicht auch die Rolle und das Aufgabenspektrum der Schule verändert?

Schule ist heute vielmehr als ein Ort des Lernens.

Schule ist ein Ort für viele Kinder, der Sicherheit gibt, der Schutz bietet, der auch Schutz vor Vorfällen im eigenen Elternhaus bietet. Schule ist Auffangstation. Schule ist im Grunde Helfer in allen Lebenslagen.

Das hat man irgendwann mal erkannt und Stellen geschaffen für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter. Allerdings ist es in Sachsen-Anhalt in der Regel so, dass die nicht über das Land angestellt sind. Das läuft extern, meist über den europäischen Sozialfonds. Das heißt, die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter werden über einen freien Träger angestellt und erhalten nur befristete Arbeitsverträge. Die haben also nie einen ganz sicheren Job, sondern immer nur für ein, zwei Jahre Gewissheit. Sie sind aber – was ich tagtäglich erlebe – unabdingbar an der Schule. Die Schülerinnen und Schüler kommen mit einem Rucksack an Problemen, die vor allem auch in der Schule gelöst werden müssen, weil es im Freizeitbereich kaum Möglichkeiten dafür gibt. Das kann ein Lehrer nicht lösen. Ein Lehrer hat 25 Kinder in der Klasse, wenn es gut läuft, und auf die kann man ja nicht immer individuell eingehen. Das schafft der gar nicht, dann kann er keinen Unterricht mehr machen. Dafür

ist eben ein Sozialschulpädagoge da oder eine Sozialarbeiterin, um die wird sich aber nicht gekümmert. Das erleben wir gerade: Die mit Mitteln aus diesem europäischen Sozialfonds finanzierten Verträge laufen aus, und nun muss der Kreis einen gewissen Anteil mitfinanzieren für diese Stellen. Der Kreis hat aber diese Gelder nicht. Deshalb wurde jetzt an ganz vielen Schulen gekürzt, einige Schulen haben keinen Sozialarbeiter mehr, weil die Gelder nicht da sind, weil auch eingeschätzt wird von oberer Stelle, das sei in diesem Fall nicht notwendig – ist es aber. Und es führt zu eigentlich inakzeptablen Situationen, dass Kolleginnen und Kollegen teilweise nur vierwöchige Arbeitsverträge erhalten, weil die Finanzierung ihrer Stellen nicht geklärt ist. Ich meine, da hängen doch auch Existenzen dran.

Welche Änderungen würden Sie sich wünschen, um den Alltag der Schülerinnen und Schüler zu verbessern – auch in Bezug auf Ihre Arbeit, um die Schülerinnen und Schüler noch besser unterstützen zu können?

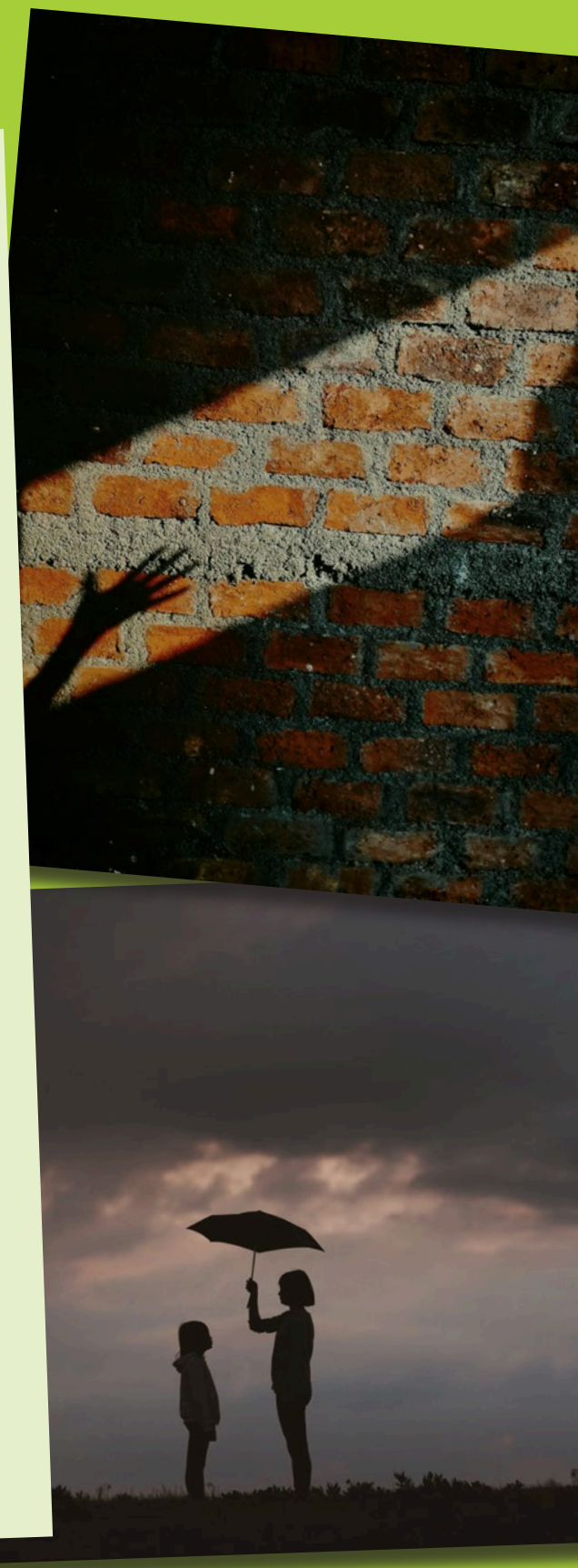
Im Hinblick auf Sozialstaat und Gleichberechtigung würde ich mir wünschen, dass solche Unterschiede erst gar nicht in der Schule sichtbar werden. Das heißt, dass das Mittagessen zum Beispiel für alle frei zur Verfügung steht, sodass nicht diejenigen Kinder keine warme Mahlzeit kriegen, deren Eltern das finanziell nicht tragen können, aber die auch nicht im Leistungsbezug sind. Ich würde mir wünschen, dass wir nicht jedes Mal am Schuljahresanfang kämpfen müssen, dass wir die Gelder für die Arbeitshefte kriegen, damit die Schülerinnen und Schüler arbeiten können. Warum gibt es da keine Vereinbarung mit der Schule? Das Leid

haben die Schülerinnen und Schüler, selten die Eltern – die kriegen mal einen Anruf von der Schule, aber mehr nicht. Die tägliche Auseinandersetzung muss das Kind ausstehen, und so entsteht auch eine Benachteiligung innerhalb der Klasse. Da fangen schon Sticheleien an, auch gegenüber Kindern mit einem kostenlosen Mittagessen. Denn das wissen die anderen Schülerinnen und Schüler schon: »Deine Eltern kriegen Hartz IV.« Das ist immer noch negativ behaftet. Das schafft ganz schön viel Unmut, und das geht immer zulasten des Kindes.

Deshalb würde ich mir wünschen, dass jedes Kind zur Schule kommt, sich da sicher fühlen kann und nicht aufgrund seiner Herkunft irgendwie degradiert wird. Aber das ist wirklich in großer Ferne.

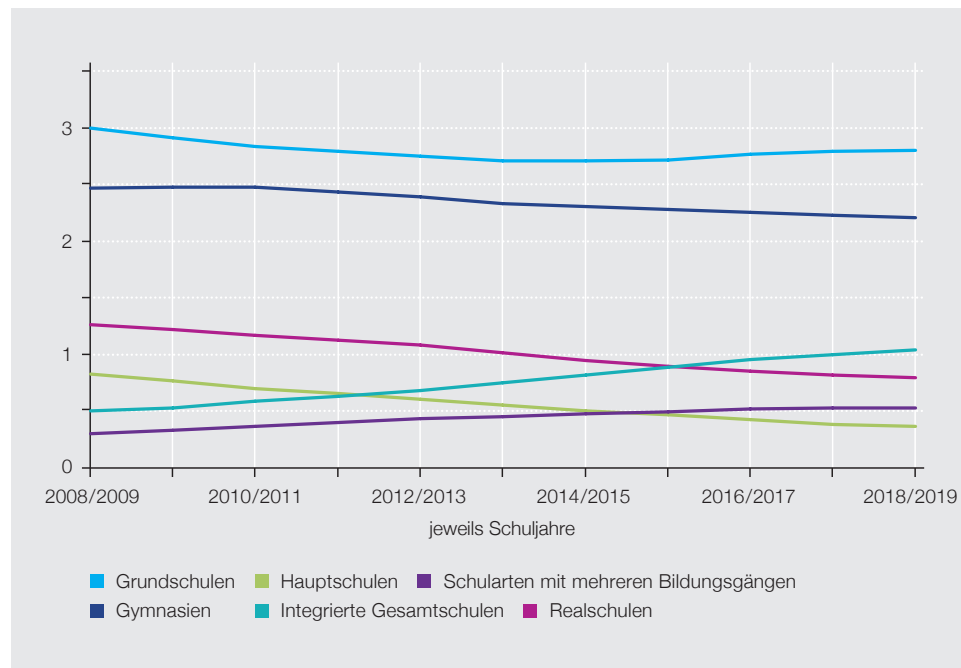
Was ich mir noch wünschen würde, wäre, wenn das Land sich der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in der Schule annehmen würde: Sozialarbeit sollte als feste Institution mit in die Schule integriert werden, am besten indem diese Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter über das Land eingestellt werden. Damit hätten sie einen sicheren Arbeitsplatz, einen unbefristeten Arbeitsvertrag und müssten nicht jedes Jahr aufs Neue bangen.

Fotos: unsplash.com

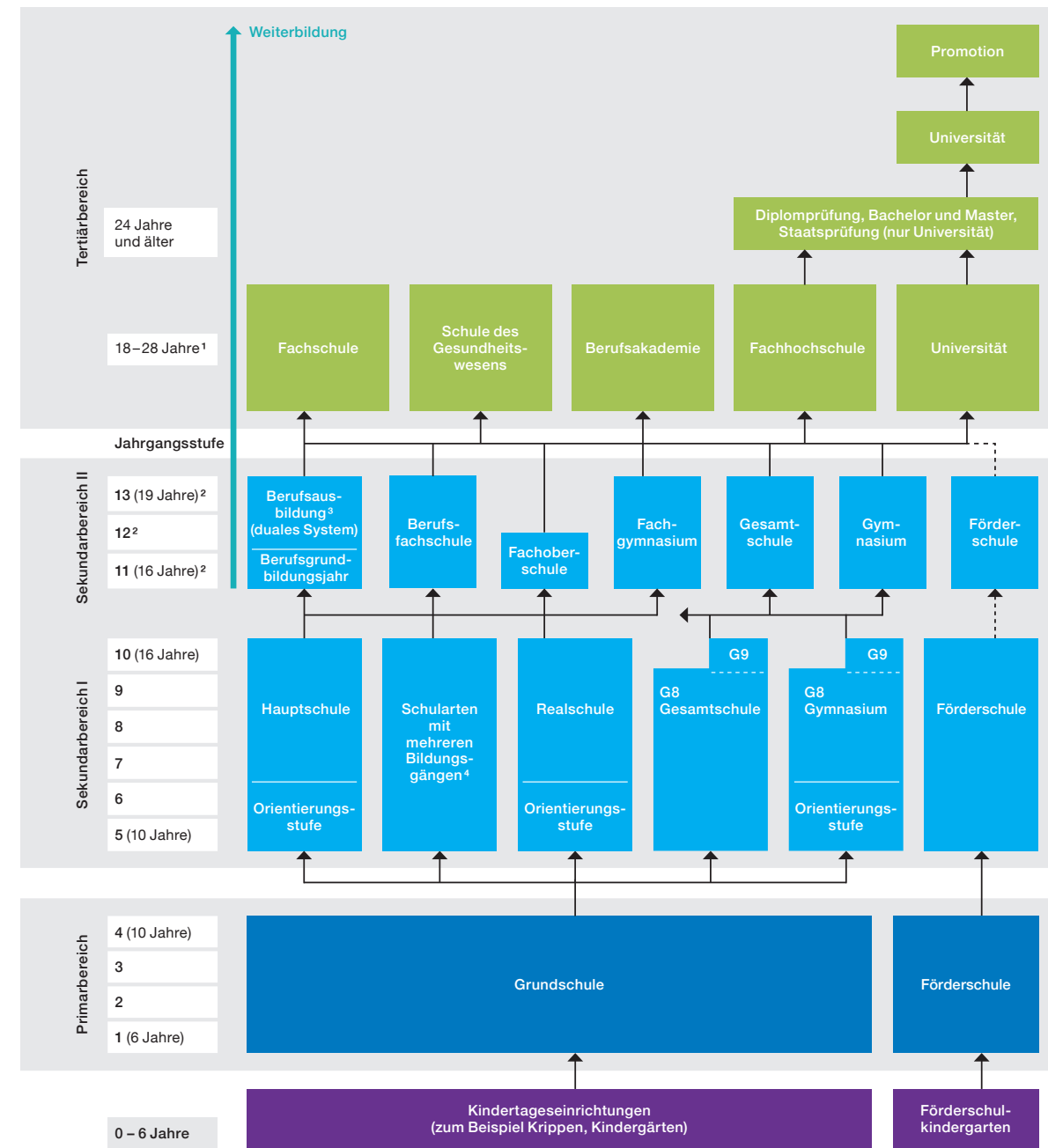


Einige Daten zu Bildung

Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen nach Bildungsbereichen — in Millionen ¹



Das Bildungssystem in Deutschland ²



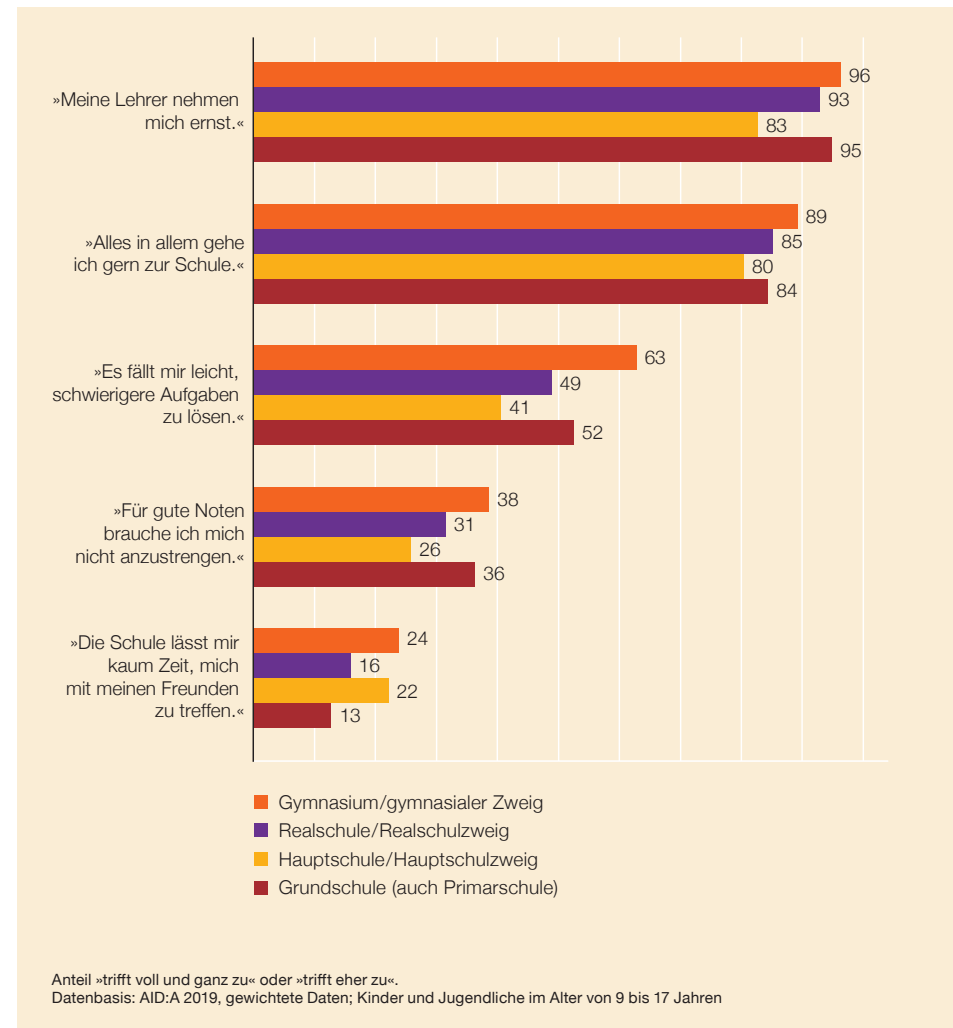
¹ Durch die teilweise Verkürzung der Gymnasialzeit auf acht Schuljahre (G8) ist die Zahl der Bildungsteilnehmenden, die 18 Jahre oder jünger sind, an Hochschulen und Berufsakademien gestiegen.
² Durch G8 an Gymnasien und Gesamtschulen beginnen die Klassenstufen im Sekundarbereich II ein Jahr früher, diese Schüler/-innen sind ein Jahr jünger. Bei G8 bedeutet dies zum Beispiel, dass die Einführungsstufe (E1) in der 10. Klassenstufe mit einem Alter von durchschnittlich 15 Jahren beginnt.
³ In Berufsschule und Betrieb (duales System).
⁴ Einschließlich bildungsgangübergreifende Klassen, Mittelschulen, Sekundarschulen und erweiterte Realschulen, kombinierte Klassen an Sekundarschulen, Regelschulen, regionale Schulen und duale Oberschulen.

Quellen:
 Bundeszentrale für politische Bildung,
 Datenreport 2021
 [CC BY-NC-ND 4.0-Lizenz].

¹ S. 103
² S. 102

Aussagen zur Schule nach Schulform 2019

— in Prozent ¹



3

35,6

Jahre alt waren 2019 Menschen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt. Damit waren sie durchschnittlich wesentlich jünger als Menschen ohne Migrationshintergrund (47,3 Jahre).



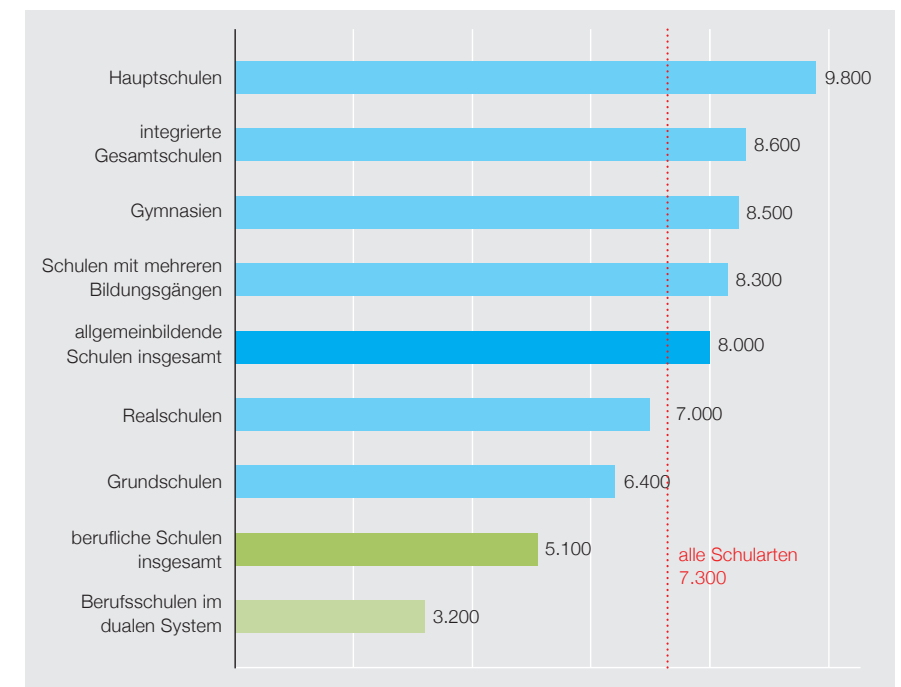
24

Prozent der zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer im Alter von 25 bis 64 Jahren hatten 2019 einen akademischen Abschluss.



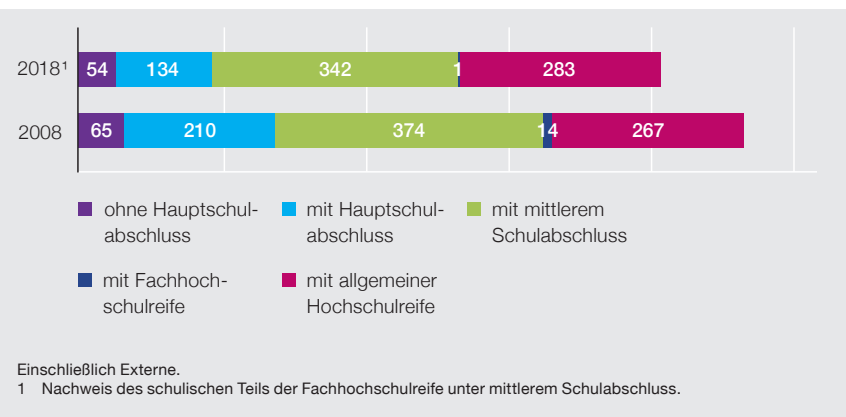
Ausgaben je Schülerin und Schüler nach Schularten 2017

— in Euro ⁴



Absolventinnen/Absolventen und Abgängerinnen/Abgänger nach Abschlussarten

— in Tausend ²



Quellen:
Bundeszentrale für politische Bildung.
Datenreport 2021
[CC BY-NC-ND 4.0-Lizenz].

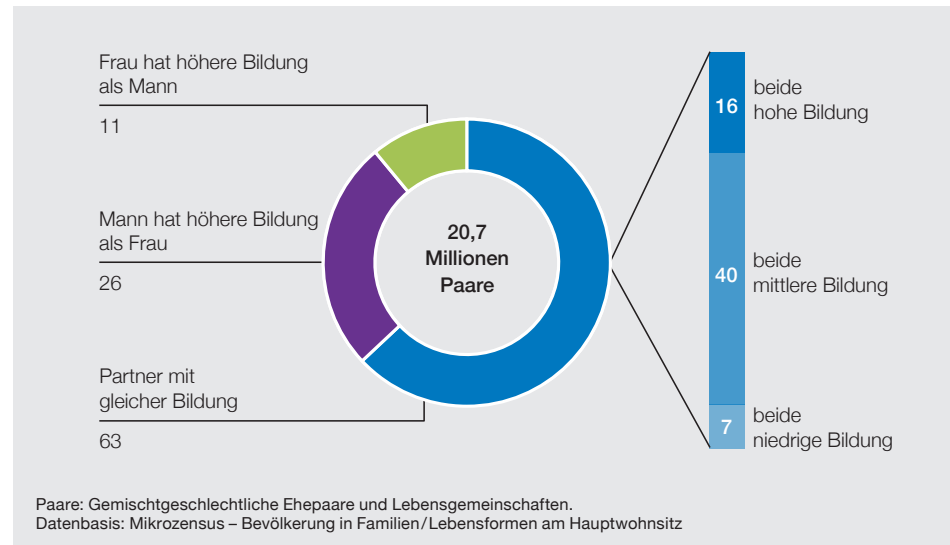
Schülerinnen und Schüler nach besuchter Schulart und höchstem allgemeinbildenden Schulabschluss der Eltern 2018 ¹

	insgesamt ¹ in 1.000	höchster allgemeinbildender Schulabschluss der Eltern ²				ohne allgemeinbildenden Schulabschluss ³
		Haupt-(Volk-)schulabschluss	Abschluss der polytechnischen Oberschule	mittlerer Abschluss	Fachhochschul- oder Hochschulreife	
Grundschule	2.856	14,2	2,2	28,0	49,9	5,3
Hauptschule	304	40,7	1,8	25,0	16,9	14,8
Realschule	1.134	20,8	3,5	38,0	32,2	5,0
Gymnasium	2.492	6,2	3,8	22,2	65,9	1,7
sonstige allgemeinbildende Schule ⁴	1.673	19,2	6,2	31,8	35,0	7,2
berufliche Schule, die einen mittleren Abschluss vermittelt	47	32,7	/	30,3	20,1	11,4
berufliche Schule, die zur Fachhochschul-/Hochschulreife führt	275	15,8	4,5	36,9	39,0	3,6
Berufsschule	1.073	25,3	7,1	36,6	26,9	4,0
sonstige berufliche Schule ⁵	285	22,9	8,0	33,3	28,1	7,1
insgesamt	10.140	16,1	4,1	29,5	44,9	4,9

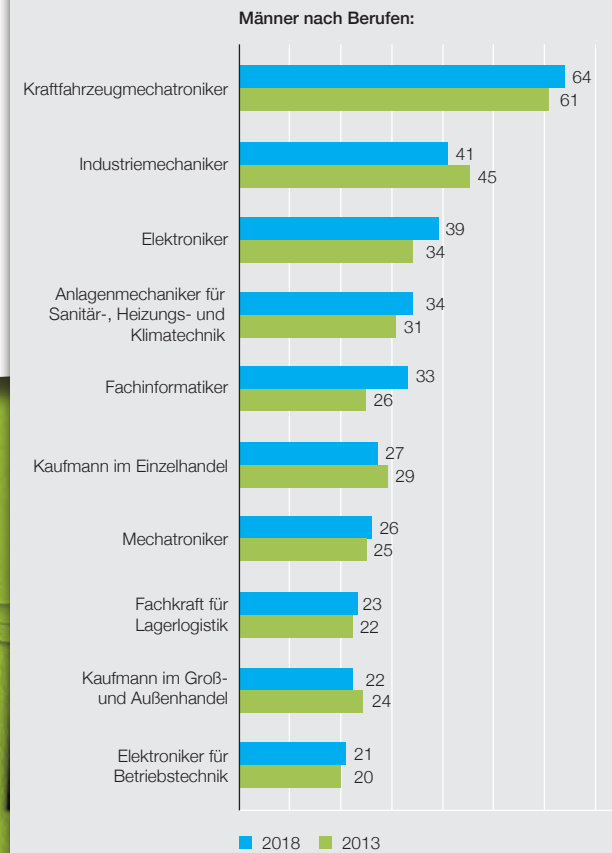
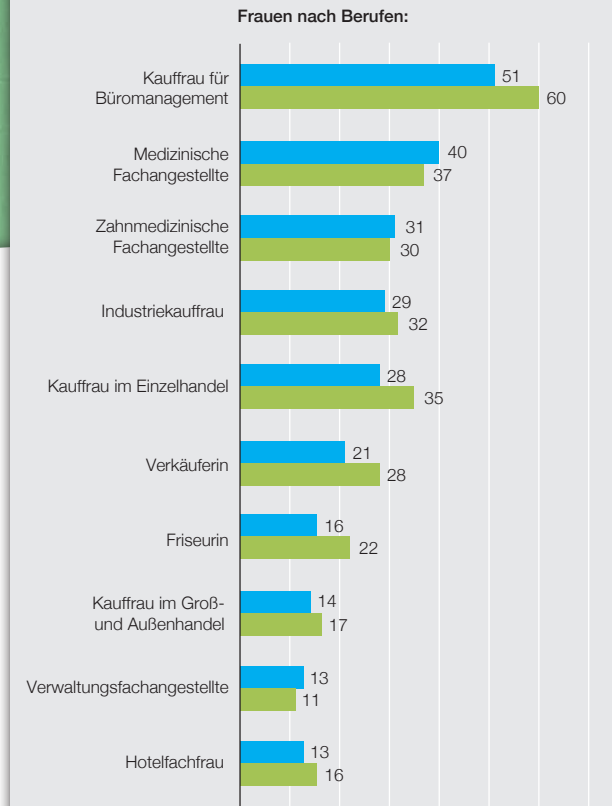
Zusätzliche Hervorhebungen in obiger Tabelle: Hier wird die weiterhin starke Bindung der eigenen Schulbildung an die soziale Herkunft deutlich. Das bildungspolitische Problem liegt dabei weniger in den hohen Zahlen bei den Gymnasiastinnen und Gymnasiasten mit ähnlich gebildeten Eltern. Viel problematischer ist die geringe Gymnasialquote von Kindern von (relativ) einfach beschulten Eltern.

Personen im Alter von 15 Jahren und mehr.
¹ Einschließlich 39.000 Kinder, deren Eltern keine Angaben zum höchsten allgemeinbildenden Schulabschluss beziehungsweise keine Angabe zur Art des Abschlusses gemacht haben.
² Bei abweichendem Schulabschluss der Eltern wird der Elternteil mit dem höchsten Abschluss nachgewiesen.
³ Einschließlich Eltern mit Abschluss nach höchstens sieben Jahren Schulbesuch beziehungsweise einer geringen Anzahl von Eltern, die sich noch in schulischer Ausbildung befinden.
⁴ Schulartunabhängige Orientierungsstufe, Schularten mit mehreren Bildungsgängen, Gesamtschule, Waldorfschule, Förderschule.
⁵ Berufsvorbereitungsjahr, Berufsgrundbildungsjahr, Berufsfachschule, die einen Berufsabschluss vermittelt, Schule für Gesundheits- und Sozialberufe, Schule für Erzieher/-innen.
 / Keine Angabe, da Zahlenwert nicht sicher genug.
 Datenbasis: Mikrozensus.

Paare nach Bildungsstand 2019 — in Prozent ²



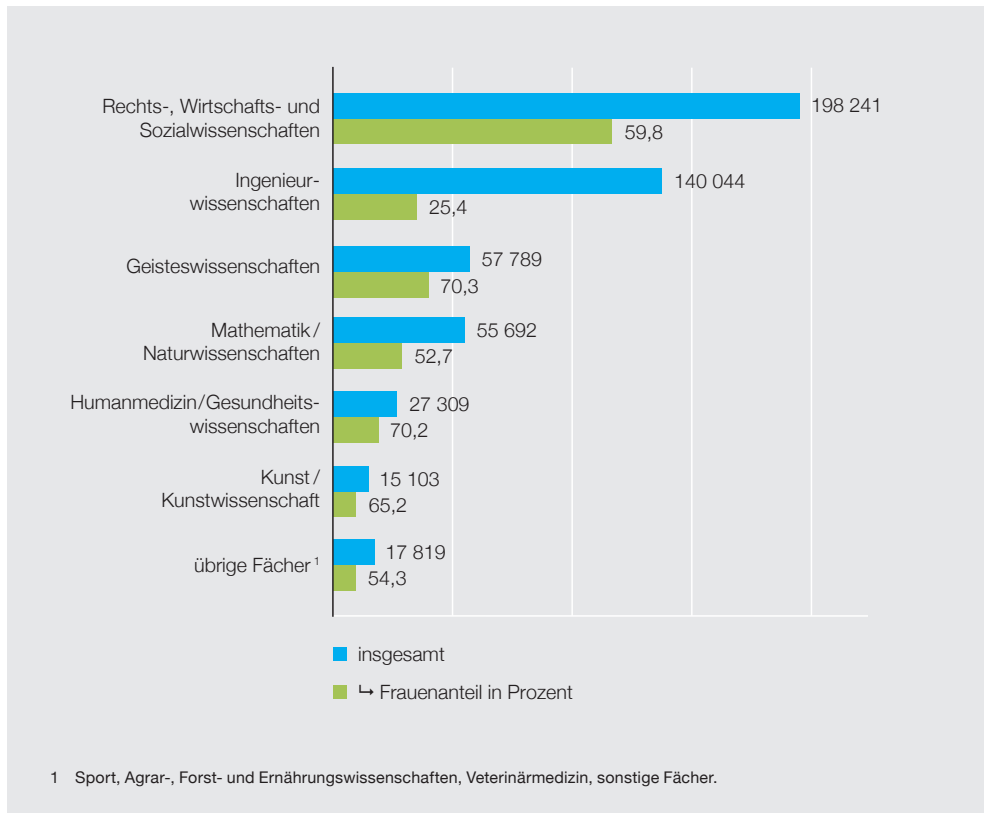
Auszubildende in den zehn am stärksten besetzten Berufen — in Tausend ³



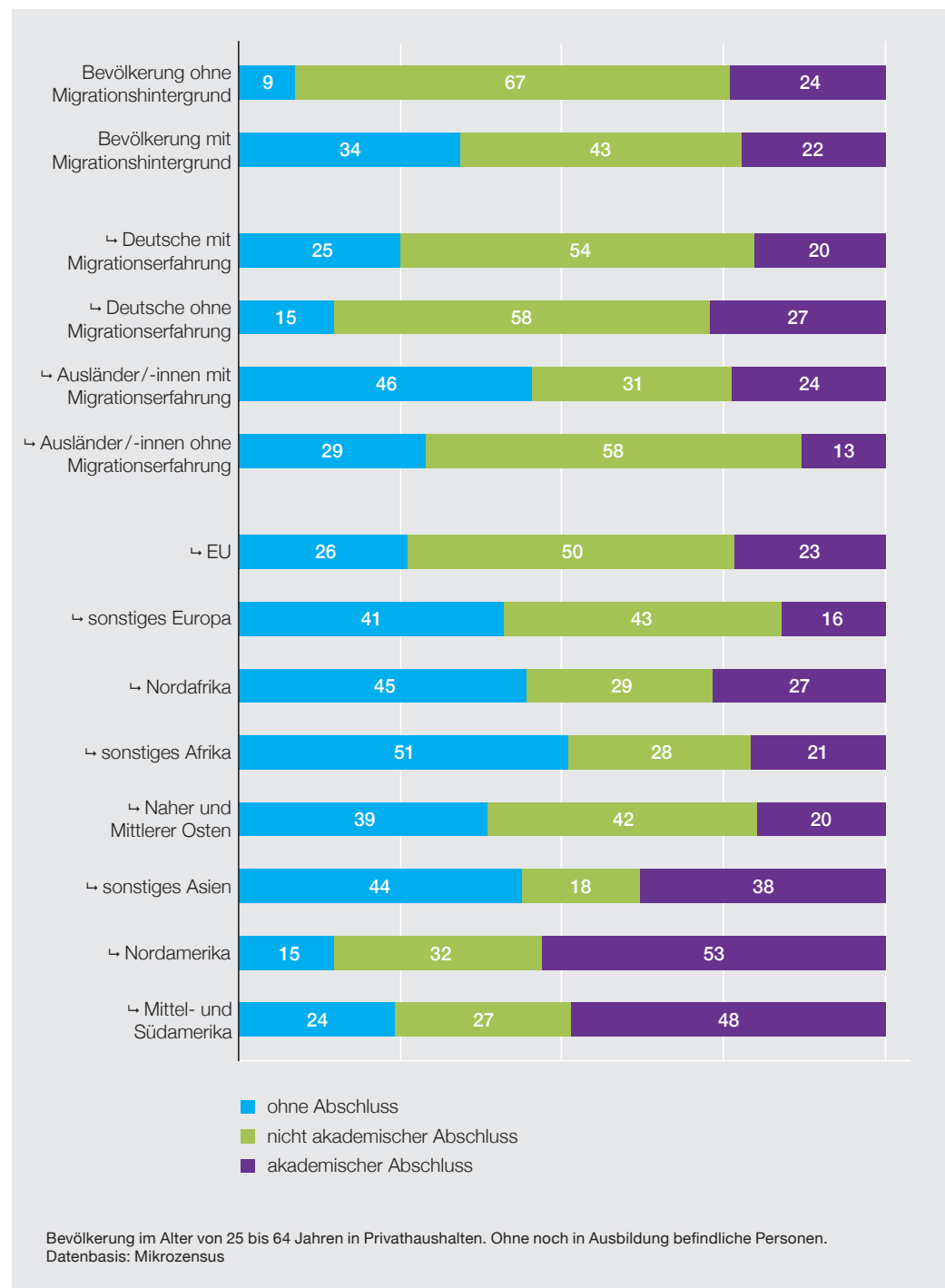
Quellen:
 Bundeszentrale für politische Bildung.
 Datenreport 2021
 [CC BY-NC-ND 4.0-Lizenz].

- ¹ S. 108
- ² S. 53
- ³ S. 110

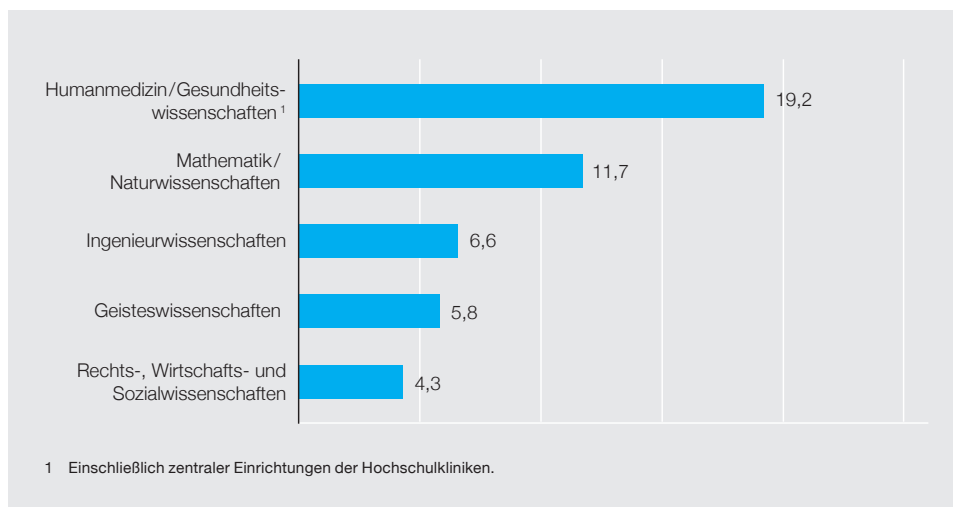
Studienanfängerinnen und -anfänger im ersten Hochschulsemester nach Fächergruppen im Studienjahr 2018 ¹



Bevölkerung nach Migrationsstatus, Herkunftsregion und höchstem berufsqualifizierenden Abschluss 2019 — in Prozent ³



Laufende Ausgaben (Grundmittel) je Studierendem nach Fächergruppen 2017 — in Tausend Euro ²



Quellen:
 Bundeszentrale für politische Bildung.
 Datenreport 2021
 [CC BY-NC-ND 4.0-Lizenz].

Ein Gespräch mit
Jens Strackeljan

Transformationsdruck im Hochschulbereich – akademische und föderale Hindernisse

Überall beschweren sich die Handwerkerinnen und Handwerker, dass in Deutschland viel zu viele junge Menschen studieren, während ihnen die Auszubildenden fehlen. Lieber Jens Strackeljan, Sie sind Rektor der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Was würden Sie den Handwerkerinnen und Handwerkern antworten? Wie ist es aus Ihrer Sicht um den Lebenszyklus des Lernens in Deutschland bestellt?

Die Diskussion mit den Handwerkern ist ein Stück weit losgelöst von diesem Zyklus des Lernens zu betrachten, deshalb gehe ich erst mal auf diese zweite Frage ein. Wir hatten in diesem Jahr hier in Sachsen-Anhalt ungefähr 5.000 Abiturientinnen und Abiturienten, das heißt, ungefähr 30 Prozent eines Jahrgangs schließen die Schule mit einem Abitur ab. Von diesen 30 Prozent studieren dann nicht alle, und es studieren auch nicht alle in Sachsen-Anhalt. Das ist völlig normal, sie wollen woanders hingehen oder die Studienfächer passen nicht. Ich sehe nicht, dass es da, alleine von diesen Zahlen her, einen Grundkonflikt geben muss zwischen dem Handwerk oder anderen bei der Industrie- und Handelskammer angeordneten Berufen.

Problematisch ist aber der Lebenszyklus des Lernens, weil der bei uns viel zu statisch ist. Die Grundschule durchlaufen alle Kinder noch weitgehend gleichermaßen, da gibt es keine Differenzierung. Dann fängt es aber sehr früh an mit der Trennung – ungewöhnlich früh.

Da kann man ansetzen und fragen: Welche Gesellschaften sind eigentlich erfolgreicher, agiler und innovativer im gesamten Bildungssystem? Die frühe Trennung erweist sich diesbezüglich als sehr problematisch. Das führt dann eben ab Ende der 4. Klasse mit der Entscheidung für eine Schulform zur Versäulung. Alle unsere Versuche, die Durchlässigkeit nennenswert zu erhöhen, haben noch keinen richtigen Erfolg. Da müssen wir ganz ehrlich sein.

Wie zeigt sich das im Bereich der Hochschulen?

Festmachen kann man das zum Beispiel daran, wie viel Prozent eigentlich ohne Abitur an einer Hochschule oder Universität studieren. Das sind immer sehr niedrige, einstellige Zahlen. Gleiches gilt für Absolventinnen und Absolventen von Abendgymnasien. Wenn aber eine funktionierende Weiterentwicklung für diejenigen möglich sein soll, der eine Ausbildung gemacht hat, zum Techniker oder Meister beispielsweise, dann muss der Staat auch was dafür tun. Da kann ich die Handwerker verstehen, die sagen: »Wieso ist eigentlich das Studium komplett frei, und auf der anderen Seite muss derjenige, der Meister werden will, einen Teil der Kosten selbst tragen?«

Da hätten wir eigentlich gute Möglichkeiten, die Durchlässigkeit zwischen den Bildungswegen zu erhöhen und länger bestehen zu belassen. Wenn wir 10 oder 15 Prozent der Kosten für den Erwerb von Bildung, für die der Staat aktuell aufkommt, etwas weiter auffächern, dann ist lebenslanges Lernen tatsächlich möglich und man müsste sich nicht so früh festlegen.

Dann wären wir da auch mit den Handwerkern in keinem Konflikt. Projekte, die wir als Universität auflegen, richten sich zum Beispiel an die Studierenden, die das nicht packen. Da gibt es Programme, dass die dann wenigstens in eine Ausbildung kommen. Das wären so Ansätze, die Durchlässigkeit ein bisschen zu steigern. Dass junge Menschen mit 18 Jahren schon eine Berufsauswahl oder Studienent-



Prof. Dr.-Ing. Jens Strackeljan
1962 in Wilhelmshaven geboren

seit 2012 Rektor der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (OvGU)

seit 2006 Prorektor für Studium und Lehre der Fakultät Maschinenbau an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (OvGU)

seit 2004 Professor für Technische Dynamik an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (OvGU)

2002 Habilitation im Fachgebiet »Technische Mechanik«

1993 Promotion zum Dr.-Ing

1981 – 1988 Studium des Allgemeinen Maschinenbaus an der Technischen Universität Clausthal

scheidung definitiv treffen sollen – das ist wirklich unglaublich schwierig. Wenn wir sagen, die Durchlässigkeit ist höher und ihr könnt euch später auch noch entscheiden, dann hätten wir an der Stelle eine ganze Menge gewonnen. Man müsste gleichzeitig darüber nachdenken, inwieweit man im Hochschulbereich steuern könnte. Sachsen-Anhalt hat pro Jahr in etwa 9.000 Studienanfängerinnen und -anfänger. Dem stehen die 5.000 Abiturientinnen und Abiturienten gegenüber. Wir sind also angewiesen darauf, dass junge Menschen zu uns kommen. Das tun sie auch. Sie kommen aus anderen Bundesländern, werden dann hier ausgebildet und sind zum Teil auch wieder weg. Das ist ganz normal. Jetzt haben wir gerade definiert, dass wir 1.200 Studierende in der Kapazität fürs Lehramt brauchen. Natürlich generieren wir aus 5.000 Abiturientinnen und Abiturienten unmöglich diese Zahlen fürs Lehramt. Da finde ich, ist ein Steuerungsmechanismus notwendig. Das machen auch andere Länder mit einem Sozialstaat. In Finnland, zum Beispiel, ist das Studium frei, zum Teil sehr viel stärker vom Staat unterstützt, und es wird viel getan, damit die Studierenden sich wohlfühlen – eigentlich eine minimale Ausgabe gemessen an dem, was man volkswirtschaftlich auch an Effekt haben kann. Aber es gibt Aufnahmeprüfungen, auch weil man lenken wollte und es dann die Möglichkeit gibt zu sagen: In diesem Jahr kommen in Jura nur soundso viele rein. Der Staat bietet etwas an, das frei ist, stellt aber noch ein paar Forderungen, ein paar Rahmenbedingungen. Die sind bei uns nicht da.

Um noch mal auf die frühe Trennung in der Schule zu sprechen zu kommen: Warum ändern die Deutschen das eigentlich nicht? In anderen Ländern wie eben in Skandinavien sind die Schülerinnen und Schüler viel länger zusammen. Warum gelingt das hier nicht? Wo ist die Genetik dieses Problems?

Wir haben keine Antwort. In einigen Bundesländern sind wir mittlerweile bei bis zu 50 Prozent der Schülerinnen und Schüler, die ins Abitur gehen. Das ist natürlich ein Stückweit der Glaube, dass es nur darüber beruflich geht. Das hat sich manifestiert. Es hat auch Versuche einer Objektivierung der Laufbahntscheidung gegeben, die Schullaufbahntscheidung nicht allein bei den Eltern zu belassen. Aber im Kern ist das in der Gesellschaft nicht durchsetzbar, da gilt der Elternwille.

Und die Eltern denken vom Wunsch her, dass das Kind über das Abitur alle Möglichkeiten haben soll. Deshalb geht es sehr viel über die Schiene Abitur mit all den Verlusten auf der anderen Seite in unserem zweigliedrigen Schulsystem.

Wir müssen uns ja wirklich schon Sorgen um die Sekundarschule machen. Aber das beantwortet die Frage nicht, wo die DNA sozusagen dazu liegt.

Eine aktuelle Studie der Bertelsmann Stiftung besagt, da, wo der Elternwille zählt, werden soziale Unterschiede noch verstärkt. Das wäre doch ein Argument dafür, dass es tatsächlich Schullaufbahneempfehlungen geben sollte und nicht letztlich der Elternwille zählt?

Richtig, aber erst mal gilt: Wenn man es genauer betrachtet, wird man bei einer Objektivierung doch nur Argumente finden, die für eine längere gemeinsame Zeit sprechen. Man gleicht Schwankungen aus, die es im familiären Umfeld immer geben kann. Ein Jahr familiäre Instabilität reicht heute in der Grundschule schon aus, um einen Schüler bezüglich der gymnasialen Laufbahn aus der Bahn zu werfen.

Aber woran liegt es dann – sind es die Gewerkschaften? Sind es die Lehrerverbände? Warum besteht diese Klassensicht, dass wir Kinder einordnen müssen in bestimmte Schubfächer? Hat sich das deutsche System überlebt?

Die duale Ausbildung, also die schulische neben der betrieblichen Komponente einzubringen, hat durchaus eine Menge Vorteile. Das ist sehr vernünftig. Aber das ist entstanden in einer Zeit, als die Gruppe derjenigen, die Abitur gemacht hat, sehr klein war. Man konnte gut differenzieren nach vier Schuljahren, und es gab da keine Verlierer. Jetzt passt die Dynamik drum herum nicht mehr, und wir haben einfach die Durchlässigkeit nicht hingekriegt. Unsere Reaktion müsste eigentlich sein: Jetzt passen diese beiden Dinge nicht mehr, die frühe Trennung führt nicht mehr zu vernünftigen Ergebnissen, und deshalb müssen wir das umstellen, sonst haben wir ganz erhebliche Verluste, viele verschwendete Jahre, die sich dann durch Umorientierung ergeben usw. Aber am Ende hat das eben doch auch mit den Verbänden zu tun. Das ist in Deutschland leider zu stark verbreitet, dass über die Verbände Klientel- und Lobbyarbeit betrieben wird, die in fast allen Bereichen eher eine Manifestierung als ein Aufbrechen bringt.

Würden Sie sich für eine zentrale Bildungspolitik in Berlin aussprechen?

Nein, und das nicht nur mit Blick auf die Entstehung dieses Systems. Wenn man sich Schulbücher anschaut, spielen da auch Regionalisierungen eine Rolle. Das finde ich zum Teil gar nicht schlecht. Aber der Korridor, in dem innerhalb der Bundesländer agiert werden kann, der könnte noch ein bisschen enger werden. Die Bestrebungen, über einen Aufgabenpool von Bundesländern beispielsweise bei Abiturprüfungen auch etwas gemeinsam zu machen, finde ich vernünftig. Das führt vor allem dazu, dass es dann gerechter zugeht beim Übergang. Das Thema hat aber an Bedeutung etwas verloren, weil wir einen ganz starken Rückgang in den zulassungsbeschränkten Studienfächern sehen. Solange es noch 50 bis 60 Prozent aller Studiengänge waren, wo am Ende nur über die Abiturnote der Zugang ins Studium entschieden wurde, hat man natürlich schon geguckt, wie stellt sich das eigentlich zwischen den Bundesländern da. Das ist heute kaum

noch der Fall. Wir haben in vielen Fächern die Möglichkeit, frei auszuwählen, wo und was jemand studieren will. Deshalb ist dieser Druck auf die Abiturnote nicht mehr ganz so hoch. Ich glaube, diesen Druck machen manchmal eher die Eltern.

Pflegedienste, öffentlicher Dienst, Handwerk, Hochschule – überall fehlen Auszubildende und Studierende. Gleichzeitig sehen wir nicht nur in Sachsen-Anhalt einen Rückgang der Bevölkerung. Wir haben eine demografische Delle, die Konsequenzen sind absehbar, dennoch wird es politisch in unserem Land kaum thematisiert. Wem kommt die Aufgabe zu, gesellschaftlich offen darüber zu reden?

Die Frage muss diskutiert werden, richtig. Das Beispiel Finnland zeigt ja, dass ein Staat durchaus sich das Recht rausnimmt, da einzugreifen. Über viele Jahre war das in Deutschland nicht unbedingt notwendig, weil es so viele waren, dass es sich schon irgendwie verteilt hat. Es gab Überlappungen, aber im Großen und Ganzen hat es trotzdem gepasst. Ich komme auch aus so einem starken Jahrgang, das sind, nimmt man beide Teile Deutschlands zusammen, die größten Jahrgänge, die dann entsprechend später auch auf den Arbeitsmarkt drängten. Das hat sich völlig umgedreht, und da kann man natürlich zu der Frage kommen:

Muss der Staat da nicht eingreifen und die Verteilung ein Stück weit steuern? Was man aus dem Stand machen könnte, ist, Fehlanreize zu beseitigen. Denn die gibt es, auch weil alle unsere Bildungssysteme auf eine bestimmte Größe ausgelegt sind. Die Universitäten und Hochschulen fordern dann natürlich auch, dass das in diesem Umfang finanziert wird. Oft aber ist dieser Rahmen für deutlich mehr Menschen, die das System durchlaufen, konzipiert gewesen.

Wir als Universität haben kein Interesse, freiwillig zu sagen: Wir werden jetzt in der Struktur kleiner. Es ist auch gar nicht beliebig skalierbar. Denn die Beschäftigtenzahl korreliert bei uns nicht zu 100 Prozent mit der Zahl der Studierenden. Aber man kann ja mal darüber sprechen, wie weit es skalierbar wäre. Ein typisches Fehlanreizsystem waren die Prämien, die der Bund über den Hochschulpakt in das System gesteckt hat, in dem es einfach für Studierende im ersten Semester Geld gab. Die konnten zwei Wochen bei uns immatrikuliert sein und wechselten dann. Natürlich haben wir immer ein Interesse daran, dass die Studierenden erfolgreich am Ende abschließen, schon mit Blick auf unsere Verantwortung ihnen gegenüber. Aber im Kern haben wir Marketing betrieben, um genau dahin zu kommen, dass sie einmal immatrikuliert waren. Das ist jetzt



im Nachfolgeprogramm zwar ein bisschen geglättet worden. Aber im Kern bleibt das Problem, dass die vorhandene Struktur nur schwer skalierbar ist. Das müsste natürlich auch finanziell verträglich sein, aber über einen Zeitraum von fünf oder zehn Jahren sollte es bei Bedarf schon zu Anpassungen kommen können. Momentan sehe ich da aber kaum Steuermechanismen.

Warum gibt es nicht die Bereitschaft, sich einer gewissen Evaluierung, einer Qualitätsfrage zu stellen durch Landesregierung, Parlamente, Öffentlichkeit? Allen ist die finanzielle Situation des Landes Sachsen-Anhalt bewusst, wir kennen die Bevölkerungsentwicklung und wissen, dass so viel Sozialstaat gar nicht mehr nötig wäre in der Menge, dafür aber in der Qualität besser sein sollte. Es stellt sich nur niemand diesem Diskurs und dieser Qualitätsfrage: Was leisten wir für die Gesellschaft mit dem Geld, was uns ein Land wie Sachsen-Anhalt übergibt?

Wenn ein Land wie Sachsen-Anhalt überzeugt ist, dass es eine bestimmte Anzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern braucht, um letztlich den Sozialstaat, das gesamte staatliche Gefüge auch finanzieren zu können, gleichzeitig aber die demografische Entwicklung dem nicht entspricht, da kann ein Hochschulsystem schon ein Türöffner sein. Und das hat in den vergangenen Jahren auch gut funktioniert. Denn ungefähr ein Drittel unserer Anfängerinnen und Anfänger kamen nur noch aus Sachsen-Anhalt, zwei Drittel aus anderen Bundesländern oder dem Ausland.

Und wie viele sind geblieben?

Die Quote derer, die dann gehen, ist hoch, die neuesten Zahlen sagen, dass 65 Prozent nach dem Abschluss wieder gehen. Aber die mehr als 5.000 jungen Menschen, die jedes Jahr erst mal zu uns kommen, wären nicht gekommen, wenn es das Hochschulsystem nicht gebe. Es gibt wenig Grund, zu einem Ausbildungs-

beruf ein Bundesland zu verlassen. Insofern ist das schon eine Möglichkeit, wo das Land durch das Vorhalten eines ausreichend großen Hochschulsystems etwas bewirken kann. Unserer Aufgabe als Universität ist es dann, ein Stück weit für Bindung zu sorgen.

Dennoch: Die Wanderungsbilanz war immer negativ. Das ist ganz einfach so. Wir haben finanziell mehr reingesteckt, als wir zurückgekriegt haben.

Im Länderfinanzausgleich gibt es etwas zurück, weil der gut ausgebildete Student aus Sachsen-Anhalt dann beispielsweise nach München geht und bei einem großen Konzern Autos entwickelt, sodass am Ende über das Geberland Bayern ein bisschen was zurückkommt. Aber mit Blick auf die internationalen Studierenden ist es noch klarer: Da gibt es überhaupt keinen Finanztransfer, wenn sie Deutschland wieder verlassen.

Das ist ja in der Tat eine wichtige Frage: Wie kann man die Leistung einer Hochschule quantifizieren?

Richtig, ich denke nur, in der Beantwortung der Frage und den daraus sich ergebenden Konsequenzen landen wir wieder beim Thema Durchlässigkeit und Skalierung. Wir können nicht alle Studienangebote überall vorhalten. Das gilt beispielsweise für die kleinen Fächer. Das heißt, ich kann nicht erwarten, dass Fächer wie Altertumswissenschaften, die wir insgesamt in der Bundesrepublik natürlich brauchen, die aber nur sehr wenige studieren, um die Ecke angeboten werden. Das ist eine Aufgabe, wo der Staat eingreifen sollte und sagen könnte: Diese Programme genehmigen wir hier nicht. Oder er kann auch Mindestteilnehmerzahlen festlegen – das ist im Hochschulgesetz verankert.

Das heißt, weil der Staat sehr viel Geld gibt, müsste er sein Interesse auch mehr artikulieren und durchsetzen? Wir haben ja einen enormen Mittelaufwand im gesamten Sozialstaat, wir geben europaweit das meiste für Gesundheit aus. Ähnlich ist es in vielen anderen Bereichen. Aber international gesehen sind wir dann immer nur Mittelklasse. Wird der Druck auch auf das Bildungssystem, das, was an Steueraufkommen dort gebunden ist, zu legitimieren, größer werden?

Absolut. Es ist auch keine Frage, dass wir diese Diskussion führen müssen. Die Frage ist eher, wo wir da priorisieren und welche Bereiche auch wirklich frei bleiben können.

Wie können wir Strukturen schaffen, die größer oder kleiner werden, die angepasst werden können? Wie kriegen wir das hin, und was sind die richtigen Instrumente?

Ich glaube, die Diskussion wird sogar noch intensiver werden, weil neue Sektoren hinzukommen, beispielsweise die Zwei-Prozent-Ausgaben im Bereich Verteidigung. Ich will gar nicht diskutieren, ob wir das brauchen, aber wenn wir es ausgeben, ist doch die Frage, wie wir das finanzieren. Gibt es andere Bereiche, die etwas abgeben können? Da sind wir am zentralen Punkt der Diskussion: Alles wird nicht mehr bezahlbar sein. Also, in welchen Bereichen wollen wir finanzieren und welches sind die Kriterien des Staates, an denen er das festmacht? Diese Debatte muss Deutschland führen.

Warum wird sie nicht geführt?

Mit Blick auf die Hochschullandschaft in Sachsen-Anhalt hat es zuletzt durchaus intensive Debatten gegeben. Wir haben überlegt, welche Reformen möglich sind. Aber aus den akademischen Gremien kommt dann eben auch die Rückmeldung: »Dazu sind wir gar nicht in der Lage, dafür haben wir nicht die Kraft, und warum sollten wir dieses Fach hier bei uns beschneiden?« Es bestehen also innerhalb der Einrichtungen schon erhebliche Schwierigkeiten, das selbst zu organisieren. Gleichzeitig ist das für den Hochschulbereich ein wichtiges Element: Wir erhalten Steuergelder in einem auszuhandelnden Umfang und regeln dann im Wesentlichen die Dinge selber. Das Ganze wird in einer modernen Steuerung über Zielvereinbarungen organisiert, nur da steht nicht unbedingt drin: Es gibt jetzt einen Abbau. Wir hatten finanziell gute Zeiten, das muss man wirklich sagen, mit den begleitenden Mitteln des Bundes im Hochschulpakt als die Studierendenzahlen noch sehr hoch waren. Gerade für uns als technisch orientierte Universität wird das Halten der Zahlen schwieriger. Aktuell kommen noch zusätzliche Kosten wie die höheren Energiepreise und die Kosten zum Umbau zu einem nachhaltigen Campus. Das ist für eine Universität, die wie wir viel Klimatechnik braucht für die Rechner, die viele teure Aggregate betreibt, relevant. Da ist der Druck auf das Budget vorhanden. Und natürlich haben auch wir im Hinterkopf, dass das keine Spirale ist, die sich beliebig fortführen ließe.

Wie aber wäre ein moderner Sozialstaat aufzubauen, der mit solchen Konflikten umgehen kann? Wir verändern uns ja, wir wollen mehr Akademisierung, wir wollen mehr Forscherinnen und Forscher, wir brauchen gerade in Europa mehr Technologietransfers – das kostet. Dafür müssen andere Bereiche vielleicht eingeschränkt werden oder wir werden mehr Steuern brauchen. Gibt es international gesehen einen Sozialstaat, der dem sehr nahekommt, was Sie Deutschland empfehlen würden?

Es gibt zumindest Länder, in denen Anpassungen vollzogen worden sind, die mit Blick auf das Bildungssystem etwas mehr Steuerung vornehmen. Teilweise ist das in Skandinavien der Fall. Auch auf der Einnahmeseite gäbe es natürlich Möglichkeiten in Bezug auf bestimmte Studierendengruppen: Angebote mit Gebühren versehen – Studien- oder Laborgebühren etwa. Das ist auch gemacht worden, so hat Baden-Württemberg 2017 Studienbeiträge für nicht EU-Bürger



von 1.500 Euro pro Semester eingeführt. Man kann das auch nach Herkunftsländern sortieren, um einen europäischen Aspekt noch mal darzustellen, weil die EU international an einer Einrichtung beispielsweise engagiert ist. Finnland ist diesen Weg der Gebühren für internationale Studenten sehr konsequent gegangen und hat ziemlich hohe Studienbeiträge vor allem für Masterprogramme erhoben, 8.000 bis 14.000 Euro zum Teil pro Jahr. Denn für den Staat ist zunächst nicht klar, was diese internationalen Studierenden nach ihrem Abschluss machen werden. Die meisten werden das Land sicherlich wieder verlassen. Dann hätte das Land bei realen Kosten von 8.000 bis 10.000 Euro pro Studierendem sehr viel Geld draufgelegt.

Kann das in Deutschland funktionieren?

Es gibt Gesellschaften auf dieser Welt, in denen in den technischen Berufen beispielsweise in der Informatik tatsächlich ein Stück Aufstiegsmöglichkeit gesehen wird. Das ist bei uns nicht mehr unbedingt der Fall. In diesen Ländern drängen sehr viele junge Menschen in das Hochschulsystem und finden teilweise keinen Platz. Die schauen sich dann in der Welt um und gucken auch nach Deutschland. Wäre das für uns eine Chance, so etwas zu übernehmen? Da sollten wir auch sehr offen sein und nicht gleich die Tür zu machen und sagen: Kostet aber 15.000 Euro. Denn dann machen sie eventuell um die Bundesrepublik einen Bogen. Ich würde deshalb sagen, das muss man moderat machen. Das machen die Niederländer mit 2.000 Euro zum Beispiel. Ich bin auch nicht der Meinung, dass wir nun flächendeckend Studienbeiträge einführen sollten. Aber warum müssen wir eigentlich ein gebührenfreies Studium für alle internationalen Studenten anbieten?

Und ich fürchte, der Hauptgrund oder ein wesentlicher Grund ist »Made in Germany«, also die Stärke in den Naturwissenschaften, im Ingenieurbereich. Aber da verlieren wir aktuell in vielen Bereichen. In dem Maße, in dem wir uns deindustrialisieren, gibt es eigentlich zunehmend weniger Motivation, hier zu studieren.

Das gilt auch für den Automotivbereich mit dem nun nahenden Ende des Verbrennungsmotors. Für die Welt war schon beeindruckend, welche Triebwerke in Stuttgart bei Porsche beispielsweise gebaut werden. Und das reizt den einen oder anderen Technikinteressierten schon. Auch die Mediziner Ausbildung in Deutschland gilt immer noch international als führend.

Gleichzeitig haben wir seit einigen Jahren die Debatte um einen flächendeckenden Fachkräftemangel: Deutschland braucht die Zuwanderung im Bereich der Fachkräfte, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Stimmen Sie dem zu?

Wir können nicht sagen, dass wir im akademischen Bereich flächendeckend Probleme mit Fachkräften haben, aber wir haben den Fachkräftemangel punktuell in bestimmten Bereichen, in denen es nachweislich schwierig wird. Damit haben wir dann auch im europaweiten Wettbewerb um Ansiedlungen ganz schlechte Karten. Ein gutes Beispiel dafür ist ein großes IT-Unternehmen hier in Magdeburg. Dort wurden teilweise auch Förderungen gezahlt, die wiederum gekoppelt sind an das Schaffen von Arbeitsplätzen. Aber nach fünf, sechs Jahren wird, etwas verkürzt ausgedrückt, resümiert: Es hat nicht nur am Unternehmen gelegen, sondern die Universität hat es nicht geschafft, genügend Absolventinnen und Absolventen zu bringen. Da gab es eine ganz andere Erwartungshaltung. Also, die entscheidende Frage ist: Was sind am Ende die Standortfaktoren? Bei Intel – da konnte ich ein Stück weit an den Gesprächen teilnehmen – war es immer die Skalierbarkeit, das war für Intel wichtig.

Aus Ihrer Erfahrung heraus: Welche fünf Maßnahmen müssten wir in Deutschland denn jetzt ergreifen, um den Sozialstaat zu modernisieren?

Ich würde etwas stärker eingreifen und lenken, um Mittel aus Bereichen, die bisher groß waren, wo aber zukünftig der Bedarf abnehmen wird, in andere Bereiche umzulenken. Was könnte zum Beispiel im Verbund der Universitäten Halle, Jena und mit Leipzig abgedeckt werden?

Da stellt aber das föderale System und die Finanzierung über die Länder ein extremes Hindernis dar. Drei Universitäten so nahe beieinander, aber auf drei Bundesländer verteilt – wenn es ein Land wäre, wäre das deutlich leichter.

Da muss es andere Möglichkeiten geben. Und die Mittel des Staates müssen passfähiger eingesetzt werden für die Personen, die sie auch wirklich brauchen.

Das halte ich für eine ganz zentrale Geschichte. In der Kita braucht es keine einheitlich durchgängige Befreiung. Sie ist wichtig, weil die Kita ein Stück weit auch einen Bildungsauftrag übernimmt, damit wenigstens in der 1. Klasse die Unterschiede nicht so riesig groß sind. Deshalb muss die Kita für Gruppen, die finanziell Schwierigkeiten hätten, kostenfrei bleiben. Aber nicht darüber hinaus. Es darf aber kein Grund sein, ein Studium nicht anzutreten, weil man es sich nicht leisten kann. Da muss man auch die Sorge ein bisschen nehmen, dass die Schulden, die aus dem Bafög bleiben, ein zu großes Risiko bedeuten.

Denken wir mal an die alleinerziehende Mutter aus dem Mansfelder Land, die wird ganz andere Priorisierungen gegenüber dem Sozialstaat haben. Wenn wir es ernst meinen mit der Chancengleichheit, dass dieses Kind genau die gleichen Möglichkeiten haben sollte wie andere, dann muss es eine viel längere sozialstaatliche Begleitung geben können.

Da haben die Handwerker gar nicht so Unrecht in ihrem provokativen Plakat: »Der einzige Grund, warum ich studiere, sind meine Akademikereltern.« Drehen wir es mal um, dann sehen wir, dass da viel Sorge ist: »Ist das Studium etwas? Was, wenn es nicht klappt? Das hat von uns noch niemand gemacht.« Da ist eine große Angst. Früher haben wir mal überlegt: Ist vielleicht ein duales Studium eine Lösung? Die Studierenden gehen ein bisschen betriebliche Bindung ein, das ist vielleicht nicht schön, wenn du dich hinterher verpflichtet hast, aber dafür wissen sie, 500, 600 Euro zahlt der Betrieb während meines Studiums – also keine duale Ausbildung, sondern ein duales Studium. Das würde eine Risikominimierung bedeuten und die Eintrittshürde in eine Universität oder Hochschule verringern. Vielleicht ist das sogar ein Modell, was für Sachsen-Anhalt ganz gut passt. In den MINT-Bereichen zum Beispiel lassen wir fast einen Jahrgang liegen, nämlich die Mädchen. Nur 17 Prozent aller Studierenden im Maschinenbau sind Frauen. Von selbst funktioniert das nicht, da ist der Staat gefordert, auch mal eine Berufsorientierung ein Stück weit vorzugeben. Wir wissen ja, was so die Determinanten in der Studienwahl sind, und dazu zählt eben auch das Elternhaus. Diese Prägung etwas zu lösen, wäre wichtig. Also, effizienter werden, skalieren und Instrumente, die zum Teil da sind, auch nutzen. Denn mit Bildung gehen wir das gesellschaftliche Versprechen ein, dass das investierte Geld nicht einfach ausgegeben und verpufft ist. Ich glaube, dass ein Land ohne Rohstoffe dringend darauf angewiesen ist, dass wir an dieser Stelle was tun. Aber das befreit uns nicht von der vielleicht auch unangenehmen Aufgabe zu sagen: Ohne Lenkung, ohne ein paar Leitplanken wird das in der Zukunft nicht funktionieren.

Aufgrund der demografischen Entwicklung, aber auch des Wachstums, gibt es kaum einen Bereich in Deutschland, wo wir nicht Antworten finden müssen, wie das in Zukunft gehen kann. Trauen Sie das der deutschen Politik in den nächsten Jahren zu, diese offenen, drängenden Fragen in einem gesellschaftlichen Diskurs zu verhandeln?

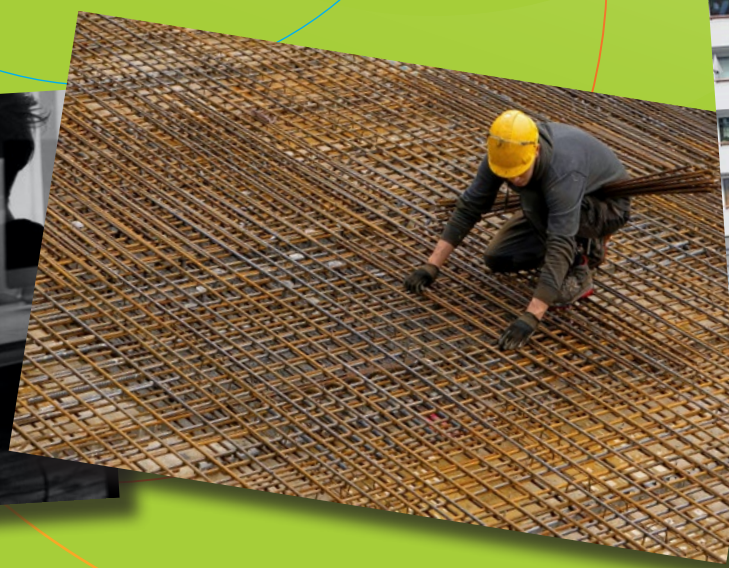
Das ist ja nicht einfach nur eine Aufgabe der Politik, sondern von uns allen. Und das hat nicht allein eine budgetäre Dimension, sondern beinhaltet auch die Frage, welchen Stress unsere Gesellschaft aushält. Gerade sind wir in einer Phase, wo wir ziemlich dehnbar wären und sagen könnten: Wir haben die Notwendigkeit für Veränderungen begriffen. Da hat uns Corona aber gezeigt, dass wir offensichtlich gar nicht sehr viel aushalten, sondern dass einige schnell auf der Straße sind und sich die Gesellschaft teilt. Das heißt, wir brauchen unbedingt so etwas wie ein gesamtgesellschaftliches Ziel. Denn das haben wir noch nicht. Wir sollten über Prioritäten diskutieren und über Dinge, die in der Finanzierung durch den Sozialstaat unverzichtbar sind. Und da wäre die Frage: Haben wir dafür die Plattformen, treffen wir uns irgendwo, um das auszuhandeln? Wir als Bürger haben natürlich die Möglichkeit, das auch in Wahlen zu tun. Aber vielleicht brauchen wir da noch mal ganz andere Formate.

Sie hatten gefragt: Trauen wir uns diese Diskussion in Deutschland zu? Ein Teil meiner Antwort ist auch: Irgendwann können wir diese Diskussion gar nicht mehr führen, weil der Staat in bestimmten Bereichen budgetär gar nicht mehr raus kann – Altersvorsorge und das Gesundheitssystem zum Beispiel.

Deshalb, um das abschließend noch mal zu sagen: Nur sehr wenige Länder dieser Welt bieten das Studium völlig kostenfrei an. Da sind wir Deutschen fast solitär. Und wenn das so ist, und ich finde das gut – mit den Einschränkungen, die ich genannt habe –, dann müssen wir es aber auch in die Köpfe der Menschen bringen und sagen: Es ist keine Selbstverständlichkeit, dass Deutschland das macht. Denn wenn wir das nicht hinkriegen, dann schaffen wir auch keine Transformation in ein anderes Sozialstaatssystem, das weiterhin finanzierbar ist.

Das stimmt, wenn wir ein paar 100 Milliarden brauchen, nur um das System am Laufen zu halten, dann ist das eigentlich schon zu viel. Einen Transformationsprozess kriegen wir dann nicht mehr hin. Lieber Jens Strackeljan, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

WOHNEN UND ARBEITEN



Ein Gespräch mit
Klara Geywitz

Wohnungspolitik für den gesellschaftlichen Zusammenhalt

Liebe Klara Geywitz, zum ersten Mal seit über 20 Jahren gibt es wieder ein eigenes Bauministerium. Haben Sie mit dieser Fülle an Herausforderungen gerechnet, die kurz nach Beginn der Legislatur auf Sie zugekommen sind?

Mir war bewusst, was die Materialknappheit z. B. durch Lieferengpässe infolge der Pandemie mit der Branche gemacht hat, aber der russische Angriffskrieg hat auch uns völlig überrascht. Mit ihm wurde die Situation schlagartig schwieriger. Umso wichtiger ist es, dass es mit der Regierung unter Olaf Scholz endlich wieder ein Haus gibt, das Ansprechpartner für die Branche ist und das die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum voranbringt.

Wohnungsknappheit in den urbanen Zentren, hohe Mieten, steigende Obdachlosigkeit – ist das Wohnen wieder zu einer sozialen Frage geworden?

Das ist Wohnen immer. Es ist ein Grundbedürfnis des Menschen und deshalb auch ein Menschenrecht. Es ist eine staatliche Aufgabe, für bezahlbaren Wohnraum zu sorgen und diesen zu fördern, insbesondere für jene Menschen, die sich keine Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt leisten können.

Die Schaffung von sozialem, bezahlbarem Wohnraum wurde in den vergangenen Jahren vernachlässigt. Viele Menschen, dazu zählen junge Familien, Rentnerinnen und Rentner, Auszubildende, Studierende, finden immer schwerer eine bezahlbare Wohnung. Der Anteil der Sozialmietwohnungen hat stetig abgenommen.

Innerhalb von zehn Jahren, von 2010 bis 2021, ist der Bestand von 1,7 auf 1,1 Millionen zurückgegangen. Diesen Trend will ich bis Ende dieser Legislatur umkehren. Dafür haben wir eine Rekordsumme von 14,5 Milliarden Euro bis 2026 zur Verfügung gestellt, und erste Erfolge zeigen sich bei den langsam steigenden Aufwüchsen in diesem Bereich. Für all das braucht es ein eigenes Ministerium, das die Schaffung von bezahlbaren Wohnungen wieder ganz nach oben auf die Tagesordnung setzt.

Was kann eine sozialdemokratische Bauministerin machen, um den sozialen Zusammenhalt angesichts der Krisen zu stärken?

Tatsächlich ist bezahlbarer und guter Wohnraum ein zentrales Element einer funktionierenden Gesellschaft. Der Mensch braucht ein Zuhause, in dem er sich wohl fühlt. Er muss sich sicher sein können, dass er dieses Zuhause auch morgen und übermorgen noch bewohnen wird. Und er muss sich sicher sein, dass der Staat hilft, wenn es mal hart auf hart kommt, durch Krankheit, Jobverlust oder andere Umstände, die er nicht beeinflussen kann. Allein drei Entlastungspakete mit einem Volumen von 95 Milliarden Euro helfen aktuell, um soziale Härten abzufedern.

Unsere riesige Wohngeldreform, die bis zu 4,5 Millionen Menschen erreichen kann, unterstützt Menschen mit geringen Einkommen – egal ob sie zur Miete oder im Eigenheim wohnen.

Gerade in Ostdeutschland gibt es viele Menschen auf dem Land, die das prüfen sollten. Mit unseren beiden Heizkostenzuschüssen für Wohngeldempfängerinnen und -empfänger konnten wir im vergangenen Winter sofort helfen.

Wer profitiert von dieser Wohngeldreform?

Das geht durch alle Berufe und Altersgruppen, durch Stadt und Land. Jeder, der wenig Einkommen hat im Monat und merkt, dass seine Miete und die Energiekosten einen Großteil davon ausmachen, kann prüfen, ob er Anspruch auf Wohngeld hat. Das sind die alleinerziehenden Mütter oder Väter, die Witwe in Rente mit einem kleinen Häuschen, der Arbeiter oder die Angestellte, die wenig verdienen, aber



Klara Geywitz
1976 in Potsdam geboren

seit 2021 Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

seit 2019 stellvertretende SPD-Parteivorsitzende

seit 2017 Mitglied des SPD-Parteivorstandes

2013–2017 Generalsekretärin des SPD-Landesverbandes Brandenburg

2009–2010 Parlamentarische Geschäftsführerin der SPD-Landtagsfraktion

2008–2013 stellvertretende Vorsitzende des SPD-Landesverbandes Brandenburg

2004–2009 stellvertretende Vorsitzende der SPD-Landtagsfraktion

2004–2019 Mitglied des Landtages Brandenburg

1995–2002 Studium der Politikwissenschaft an der Universität Potsdam

in einer Stadt mit hohen Mieten leben. Ich bin froh, dass viel mehr Menschen als vorher einen Anspruch auf Wohngeld haben. Damit ist es ein wirklich gerechtes und zielgenaues Instrument. Mit der Klimakomponente werden zudem Klimaschutzmaßnahmen in Bestand und Neubau auf das Wohngeld angerechnet. Mit einer dauerhaften Heizkostenkomponente werden künftige Energiekostensteigerungen abgedeckt.

Angesichts Inflation, Lieferengpässen und prognostizierten Konjunkturerinbrüchen – halten Sie das Ziel, 400.000 Wohnungen jedes Jahr zu schaffen, immer noch für realistisch?

Es spiegelt den Bedarf, und verschiedene Institute prognostizieren sogar einen höheren. Ein Gedankenspiel: Was ändert eine kurzfristige Debatte über andere Zahlen an der Tatsache, dass Wohnraum in Deutschland fehlt? Würde ich mich angesichts zunehmender Hürden von diesem Ziel verabschieden, würde sich ja die Notwendigkeit nicht auflösen, dass mehr Wohnraum benötigt wird. Wir müssen uns gemeinsam – Politik und Bau- und Immobilienbranche – noch mehr anstrengen. Wir brauchen schlicht mehr Wohnungen in Deutschland.

Wie wollen Sie das erreichen?

Wir drehen an vielen Schrauben, um das Planen und Bauen von Wohnungen zu beschleunigen. Hier haben wir einen großen Reformstau, der aufgelöst werden muss.

Deshalb sorgen wir dafür, dass der Verwaltungsaufwand in der Planungsphase reduziert wird und dass Genehmigungen schneller erteilt werden können. Vieles geht nur auf Landesebene, aber dafür haben wir u. a. das *Bündnis bezahlbarer Wohnraum*, bei dem wir solche Fragen gemeinsam bereden und passende Maßnahmen beschließen wie die Schaffung einer Geschäftsstelle »Seriellles Bauen«.

Auch gehen wir die Typengenehmigungen in Deutschland an: Wenn ein Haus in Hamburg genehmigt ist, muss nicht noch mal in Bayern darüber nachgedacht werden, ob das ein sicheres und gutes Haus ist. Wir werden das Bauen bei den Genehmigungen auch mittels Digitalisierung beschleunigen. Bis Ende 2023 kommt der digitale Bauantrag, den das Land Mecklenburg-Vorpommern



entwickelt hat und allen anderen Ländern zur Verfügung stellt. Stichwort investieren: Neben den 14,5 Milliarden Euro für den sozialen Wohnungsbau, den die Länder kofinanzieren, nehmen wir mit einer Neubauförderung die Familien mit kleinen und mittleren Einkommen in den Blick sowie mehr klimaangepassten Wohnungsneubau allgemein.

Sie sprechen von »wir« – wer gehört alles dazu?

Wohnen ist ein Thema, das so ziemlich jeden Lebensbereich betrifft. Das spiegelt sich auch bei unseren Partnern im Bündnis bezahlbarer Wohnraum wider. Dort sind der Mieterbund, Immobilienentwickler und -finanzierer, die Baubranche, Gewerkschaften, Umweltverbände und viele mehr vertreten. Die Mitglieder bündeln ihre Kräfte, um ihren eigenen Beitrag in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich verbindlich zu leisten. Auf dem Bündnistag im Herbst 2022 im Kanzleramt haben sich die 35 Vertreterinnen und Vertreter auf Maßnahmen verständigt, mit denen Hemmnisse für diejenigen, die planen und bauen wollen, abgebaut werden. Wie schon beschrieben: Wir können investieren und Regelungen vereinfachen, aber am Ende braucht es eine breite Unterstützung für unsere Vorhaben.

Wir brauchen in Deutschland nicht nur mehr bezahlbaren Wohnraum. Die Städte, die Gebäude und die Wohnungen müssen auch an den Klimawandel angepasst werden. Wie wollen Sie da vorgehen?

Wir nehmen den gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes in den Blick, von der Planung über den Bau bis zur Nutzung und einer möglichen Weiterentwicklung in der Zukunft, wenn ein Haus vielleicht einen anderen Zweck erfüllen muss. Hierfür gibt es unser eigenes *Qualitätssiegel Nachhaltige Gebäude* (QNG). Dieses gibt denen, die bauen, klare Richtwerte. Es wird immer besser angenommen auf

dem Markt. Als Bundesbauministerium werden wir nichts fördern, was nicht nachhaltig ist. Wir wollen zudem die Energieeffizienz in den Gebäuden, sei es beim Neubau oder bei der Sanierung, erhöhen und Wärme wie Strom aus erneuerbaren Energien und ohne fossile Brennstoffe produzieren. Aber nicht nur die Gebäude selbst nehmen wir in den Fokus, sondern die Städte insgesamt. Wir unterstützen Kommunen mit großen Summen dabei, ihre Quartiere und Kieze durch den Ausbau ihrer Grünanlagen und Gewässer an den Klimawandel anzupassen. Und wir fördern Sanierungsprojekte, z. B. in kommunalen Schwimmbädern oder bei Sport-, Jugend- und Kultureinrichtungen. Was wir erschaffen haben, wollen wir bewahren. Also müssen wir in Anpassung und Verbesserungen investieren.

Sie sagen, die Energiewende muss zu einer Wärmewende werden. Wie wollen Sie das schaffen?

Auch hier ist der Handlungsbedarf riesig. Noch werden über 80 Prozent der Wärme durch die Verbrennung von Öl und Gas gedeckt. Fast jeder zweite deutsche Haushalt heizt mit Erdgas. In den nächsten Jahren soll die Wärmeversorgung Schritt für Schritt auf die erneuerbaren Energien umgestellt werden, um von Gas und Öl unabhängig zu werden. Es handelt sich um einen längeren Prozess. Aber: Wer hier in nächster Zeit investiert, wird künftig niedrigere Energiekosten haben. Bei der Umstellung setzen wir auf Technologieoffenheit, es gibt Übergangsfristen, zahlreiche Förderungen und Ausnahmen. Denn jedes Haus ist anders.

Es gibt nicht die Eine-für-alle-Lösung beim Heizen. Auf jeden Fall gilt: Wer eine funktionierende Heizung im Keller hat, darf diese weiternutzen.

Und es gilt der Grundsatz, dass wir soziale Härten ausschließen. Keiner muss sich sorgen, überfordert zu werden.

Und Sie setzen auf die Wärmepumpe ...

Wir setzen auf Technologieoffenheit, und dazu zählt auch die Wärmepumpe. Sie ist natürlich kein Allheilmittel, aber ein wichtiger Beitrag zur Umstellung der Heizungssysteme, da sie Umgebungswärme effizient und kostengünstig für die Wärmeversorgung nutzbar macht. Vonseiten der Bundesregierung haben wir zwei Wärmepumpengipfel veranstaltet und uns auf ein Aufbauprogramm Wärmepumpe zur Fachkräftequalifizierung geeinigt. Wir brauchen Heizungsbauerinnen und -bauer, die sich mit Wärmepumpen und neuen Heizsystemen auskennen. Angesichts unseres Vorhabens, den Einbau von jährlich 500.000 Wärmepumpen sichern zu wollen, ist der Fachkräftebedarf groß.



Energiewende bedeutet auch Strukturwandel. Ostdeutschland ist hier besonders betroffen. Jetzt hat das Bauministerium eine eigene Institution in Cottbus eröffnet. Was ist die Aufgabe?

In Ostdeutschland befinden sich mit dem Lausitzer und dem Mitteldeutschen Revier zwei der drei Regionen, in denen noch Braunkohle abgebaut wird. 3,2 Millionen Menschen leben hier – immerhin ein Viertel der ostdeutschen Bevölkerung, ohne Berlin. Mit der Energiewende und dem Ausstieg aus der Kohle stehen diese Regionen vor einem großen Strukturwandel. Dabei soll aber nicht über die Menschen geredet werden, sondern mit ihnen. Deshalb haben wir direkt in Cottbus ein Kompetenzzentrum für Regionalentwicklung gegründet, das gemeinsam mit den Menschen vor Ort neue Zukunftsperspektiven erarbeiten soll.

Das Wirtschaftsministerium hat die Neubauförderung an das Bauministerium abgegeben.

Ja, bei uns ist das Thema gut aufgehoben. Seitdem haben wir die Möglichkeit, neuen Wohnraum zu fördern, der den aktuellen Klimastandards entspricht. Zum einen werden wir, wie schon beschrieben, Familien mit kleinen und mittleren Einkommen bei der Bildung von Eigentum unterstützen, zum anderen fördern wir den Neubau von Wohnungen.

Der Traum vom Einfamilienhaus muss also nicht aufgegeben werden?

Nein. Wir entwickeln ja die Neubauförderung weiter zu einem klimaangepassten Bauen. Gleichzeitig müssen wir uns angesichts von vielen tausend sanierungsbedürftigen Einfamilienhäusern die Frage stellen: Wer nimmt die Milliarden in die Hand, um aus diesen Häusern aus den 50er bis 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts energieeffiziente Häuser zu machen? Früher ist man doch in das Haus seiner Eltern eingezogen, man hat das Haus umgebaut und für die nächsten Generationen bewahrt. Niemand ist auf die Idee gekommen, das Elternhaus leer stehen zu lassen und auf der Wiese daneben das neue Haus zu bauen. Da wir fast alle nicht mehr in den Orten leben, in denen unsere Eltern wohnen, ist dieser Lebenszyklus der Häuser, die Nachnutzung, über Generationen hinweg ins Stocken geraten. Wir müssen zu einer lebensphasengemäßen Planung von Häusern kommen.

Neben dem Neubau soll also der Umbau bestehender Häuser wieder mehr in den Vordergrund rücken?

Ja, auch das. Täglich wird in Deutschland eine Fläche von 78 Fußballfeldern neu ausgewiesen. Das sind 55 Hektar Land. Bis 2030 wollen wir auf unter 30 Hektar pro Tag kommen. Also müssen wir den Flächenverbrauch reduzieren. Wenn wir die Klimaziele erreichen wollen, müssen wir vorhandene Flächen und Gebäude effizienter nutzen. Das geht u. a. über Energieeffizienz. Dazu zählen bessere Hei-



Foto: unsplash.com



zungen, bessere Fenster, all das reduziert den CO₂-Ausstoß. Ein anderer Punkt ist, dass Häuser von Anfang an so gebaut werden, dass die Nutzenden Räume abtrennen können, sodass man in dem Fall, wenn die Kinder ausziehen, in der einen Hälfte wohnt und die andere vermietet. Oder man plant Grundrisse von Mehrfamilienhäusern so flexibel, dass man aus Dreiraumwohnungen später Fünfraumwohnungen machen kann oder andersherum, je nach Bedarf. Und schließlich kann auch Platz gespart werden, u. a. durch Aufstockungen zum Beispiel auf Discountern. Auch das passiert mittlerweile an vielen Orten.

Sie bringen auch das serielle Bauen wieder ins Spiel ...

Klar, wir müssen überlegen, wie wir preisdämpfend und qualitativ hochwertig bauen können. Der serielle, modulare Bau kann da helfen. Dabei werden Gebäude aus vorgefertigten Blöcken im Baukastenprinzip zusammengesetzt. Das hilft, Zeitaufwand und Kosten zu senken. Wenn wir mit derselben Anzahl an

Fachkräften mehr Wohnungen bauen wollen, geht das nur über serielles oder modulares Bauen. Der serielle Bau hat sich weiterentwickelt. Es gibt auch immer mehr Unternehmen, die auf diese Art des Bauens setzen. Dabei werden die Häuser dann so verkleidet, dass man das oft gar nicht sieht. Serielles Bauen kann man heute so individuell gestalten, dass niemand Angst haben muss, sich im Stadtteil zu verlaufen, weil alles gleich aussieht.

Und Sie machen sich auch für den Holzbau stark?

Wir bringen gemeinsam mit dem Landwirtschaftsministerium eine Holzbauintiative voran, um künftig mehr Häuser oder Teile von Häusern aus Holz bauen zu können. Für die Bundesregierung ist dies ein wichtiges Anliegen, da die Nutzung von Holz auch einen Beitrag zum Klimaschutz leistet. Holz speichert CO₂, es kann wiederverwendet werden, und es handelt sich um einen nachwachsenden Rohstoff. Menschen fühlen sich wohl in Holzhäusern, auch das ist wichtig. Unsere Holzbauintiative soll dem Einsatz von Holz im Gebäudebau Rückenwind geben, sie wird zahlreiche Maßnahmen und Handlungsvorschläge enthalten. Mittlerweile gibt es immer mehr Unternehmen in der Bauwirtschaft, die auf Holz setzen oder die ihre Holzbauparte erweitern. Das hilft uns.

Was unternehmen Sie, um der zunehmenden Obdachlosigkeit in den Städten entgegenzuwirken? In Deutschland hatten 2020 mehr als 250.000 Menschen keine eigene Wohnung, geschätzt 45.000 lebten auf der Straße.

Diese Bundesregierung hat erstmals einen Wohnungslosenbericht und damit Zahlen vorgelegt. Wir erarbeiten derzeit den Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit gemeinsam mit allen wichtigen Akteuren, insbesondere den Kommunen und der Zivilgesellschaft. Auf dem Wohnungsmarkt müssen sich die Bedingungen für Menschen mit geringen Einkommen deutlich verbessern. Jeder, der eine Wohnung braucht, muss auch eine bekommen können. Daher ist es unser Ziel, das Angebot an Sozialwohnungen deutlich zu erhöhen und dem dramatischen Absinken beim Angebot preiswerten Wohnraums entgegenzuwirken. Im Bereich der Prävention muss mehr getan werden, damit gar nicht erst so viele Menschen in die Notlage der Wohnungslosigkeit geraten.

Finland ist da ein großes Vorbild mit Housing First: Wohnungslosen Menschen wird zuerst eine Wohnung angeboten, bevor alle anderen Probleme gelöst werden.

Das skandinavische Land hat die Obdachlosigkeit dadurch halbiert.

In der Pandemie haben junge Menschen immer wieder beklagt, dass zu wenig für sie unternommen wird. Was machen Sie für junge Menschen?

Auszubildende und Studierende müssen wieder bezahlbare Wohnungen finden können, wenn sie aus ihrem Elternhaus ausziehen. Ab 2023 ist unser Programm »Junges Wohnen« mit 500 Millionen Euro gestartet. Wichtig ist mir dabei gerade auch, dass wir die Auszubildenden mitnehmen, sie haben extrem schlechte Chancen auf unseren angespannten Mietmärkten und, im Gegensatz zu den Studierenden, keine starken institutionellen Partner wie die Studierendenwerke. Wir haben eine Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern geschlossen, das heißt: Die Länder bekommen einen Kostenzuschuss und können selbst ihre Fördersummen definieren. Die können angesichts der sehr unterschiedlichen Bodenpreise von Ort zu Ort unterschiedlich sein, auch abhängig davon, ob neu gebaut oder saniert wird. Beides wollen wir unterstützen. Dabei spielt auch die Barrierefreiheit eine wichtige Rolle, damit alle Studierenden einen Wohnheimplatz finden können.

Und was unternehmen Sie für ältere Menschen?

Diese Bundesregierung will mehr barrierefreie Wohnungen fördern. Mir ist es persönlich ein sehr wichtiges Anliegen, hier voranzukommen.

Noch zu viele Menschen in Deutschland, die mit einer Einschränkung leben, stoßen in ihrem eigenen Zuhause auf physische Barrieren oder finden nur unter enormen Anstrengungen eine passende Wohnung. Barrierefreiheit ist ein Querschnittsthema und beim Bauen grundsätzlich mitzudenken.

Mit den 14,5 Milliarden Euro, die wir bis 2026 für den sozialen Wohnungsbau bereitstellen, wollen wir auch mehr barrierefreien Wohnraum schaffen. Und wir unterstützen mit einem Extraprogramm das altersgerechte Umbauen, damit die Menschen so lange wie möglich in ihrem eigenen Zuhause bleiben können. Dieses Programm wird übrigens sehr gut angenommen. Überhaupt, barrierefreies Bauen muss nicht teurer sein. Ein schwellenloser Zugang, eine ausreichende Breite der Haustür, bodengleiche Duschen können von Beginn an mitgeplant werden. Am Ende zahlt sich diese Investition vielfach aus.

Liebe Klara Geywitz, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

Stefan Köpke

Der Arbeitsmarkt 2022 – robust trotz zahlreicher Krisen

»Im vergangenen Jahr haben die Folgen des russischen Krieges gegen die Ukraine – Preisanstiege, Unsicherheiten, aber auch die Fluchtmigration – durchaus Spuren auf dem deutschen Arbeitsmarkt hinterlassen. Angesichts des Ausmaßes der Belastungen fallen diese aber moderat aus«, sagte die Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit (BA), Andrea Nahles, am 3. Januar 2023 anlässlich der monatlichen Pressekonferenz in Nürnberg.

Konjunktur und wirtschaftliche Entwicklung

Im ersten Quartal 2022 stieg das preis-, saison- und kalenderbereinigte BIP noch um 1,0 Prozentpunkte und ging im zweiten Quartal 2022 mit 0,1 Prozentpunkten leicht zurück. Entgegen der Erwartungen angesichts widriger Bedingungen ist das preisbereinigte BIP im dritten Quartal 2022 um 0,5 Prozent gewachsen. Im letzten Quartal ist das BIP um 0,5 Prozentpunkte gesunken.

Mehrere Krisen belasten die Wirtschaft weltweit, so auch in Deutschland. Unterbrochene Lieferketten, Inflation und Energiekrise treffen gleichzeitig aufeinander. Und auch der Fachkräftemangel macht sich in Deutschland immer stärker bemerkbar. Die durch den Ukraine-Krieg stark gestiegenen Preise für Energie und Nahrungsmittel führen zu hohen Kaufkraftverlusten der Bevölkerung. Die hohen Energiepreise belasten die Rentabilität der Unternehmen. Dieses Dilemma trifft nicht nur Deutschland, auch alle anderen entwickelten Volkswirtschaften leiden darunter. Die chinesische Wirtschaft ist durch die harten Lockdowns und die Immobilienkrise ebenfalls stark angeschlagen.

In Summe belastet dies die exportorientierte Wirtschaft Deutschlands schwer. Dabei hatte sich die Dienstleistungsbranche im Frühjahr nach den Corona-Einschränkungen gut erholt, erhält aber besonders im Handel und Gastgewerbe mit dem Kaufkraftverlust einen herben Dämpfer – dies wirkt sich ebenfalls negativ auf das Konjunkturgeschehen aus. In Anbetracht der multiplen Problemlagen hat sich die deutsche Wirtschaft dennoch gut behauptet und der Arbeitsmarkt positiv entwickelt. Die Beschäftigung wächst und trotz des Zustroms der ukrainischen Geflüchteten und deren Übernahme in die Betreuung der Jobcenter ist die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt nicht gestiegen.

Der Arbeitsmarkt entkoppelt sich immer mehr von der konjunkturellen Entwicklung.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Trotz der schwierigen wirtschaftlichen Lage wächst die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Nach Hochrechnung der BA-Statistik stieg diese im Oktober gegenüber dem Vorjahr um 531.000 oder 1,5 Prozent auf 34,9 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Im Monat September 2022 hatte es noch einen Anstieg von 574.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (+1,7 Prozent) gegeben. Die sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung nahm gegenüber dem Vorjahreswert im Oktober um 323.000 oder 1,3 Prozent zu und die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung um 208.000 bzw. 2,1 Prozent.

Die Entwicklung verläuft in den Regionen und Branchen differenziert. Während die ostdeutschen Bundesländer und das Saarland mit niedrigen Wachstumsraten von unter einem Prozent aufwarten, wächst in den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um 3,6 bzw. 3,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr.

Die größten prozentualen Beschäftigungszuwächse gegenüber dem Vorjahr registrierte der Bereich Information und Kommunikation (+78.000 oder +6,2 Prozent), das Gastgewerbe (+43.000 oder +4,2 Prozent) und die qualifizierten Unternehmensdienst-

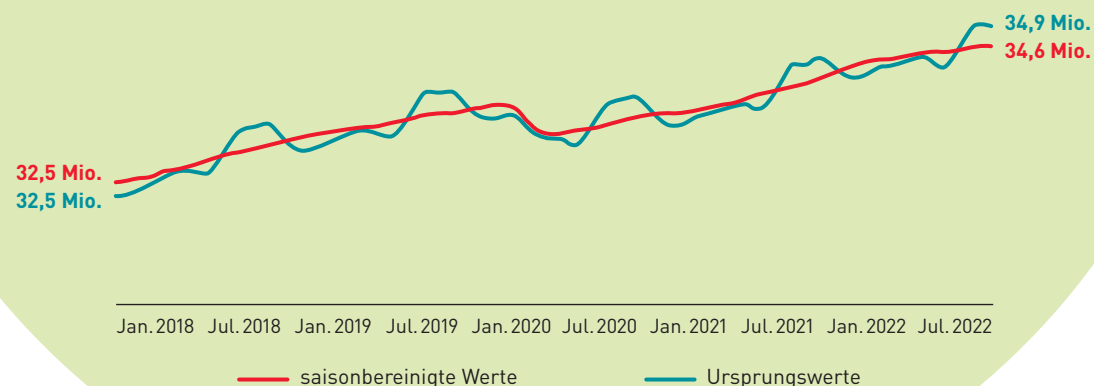


Stefan Köpke
1977 geboren in Rudolstadt

seit 2014 Berater Arbeitsmarktbeobachtung und -analyse/Arbeitsmarktmonitor bei der Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen
2005 – 2014 Bundesagentur für Arbeit, Bereich Ausbildungsmarkt
1997 – 2003 Studium Medienwirtschaft an der Technischen Universität Ilmenau

Abbildung 1:
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
in Deutschland, in Mio.

Quelle: Statistik der BA.



leistungen (+97.000 oder +3,6 Prozent). Einen Rückgang verzeichnen die privaten Haushalte mit -2.000 oder -4,2 Prozent sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen mit -5.000 oder -0,6 Prozent.

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Der Bestand an Arbeitslosen lag im Jahr 2022 um 195.000 bzw. 7,0 Prozent unter dem Niveau des Vorjahres. Der Rückgang beruht auf dem Erholungseffekt in der ersten Jahreshälfte. In der zweiten Jahreshälfte ist durch die Betreuung der ukrainischen Geflüchteten die Arbeitslosigkeit angestiegen. Ohne Staatsangehörige aus der Ukraine ergibt sich für 2022 ein Rückgang von 297.000 oder elf Prozent.

Die Arbeitslosenquote beträgt 2022 5,4 Prozent. Im Vergleich zum Vorjahr ist sie um 0,4 Prozentpunkte gesunken. Die ukrainische Fluchtmigration dürfte das Niveau der Arbeitslosenquote um 0,2 Prozentpunkte erhöht haben. In Westdeutschland ist sie mit 5,0 Prozent und in Ostdeutschland mit 6,7 Prozent im Vergleich zum Vorjahr jeweils um 0,4 Prozentpunkte gesunken. Unter den Bundesländern hatte Bayern mit 3,1 Prozent die niedrigste Arbeitslosenquote und Bremen mit 10,2 Prozent die höchste.

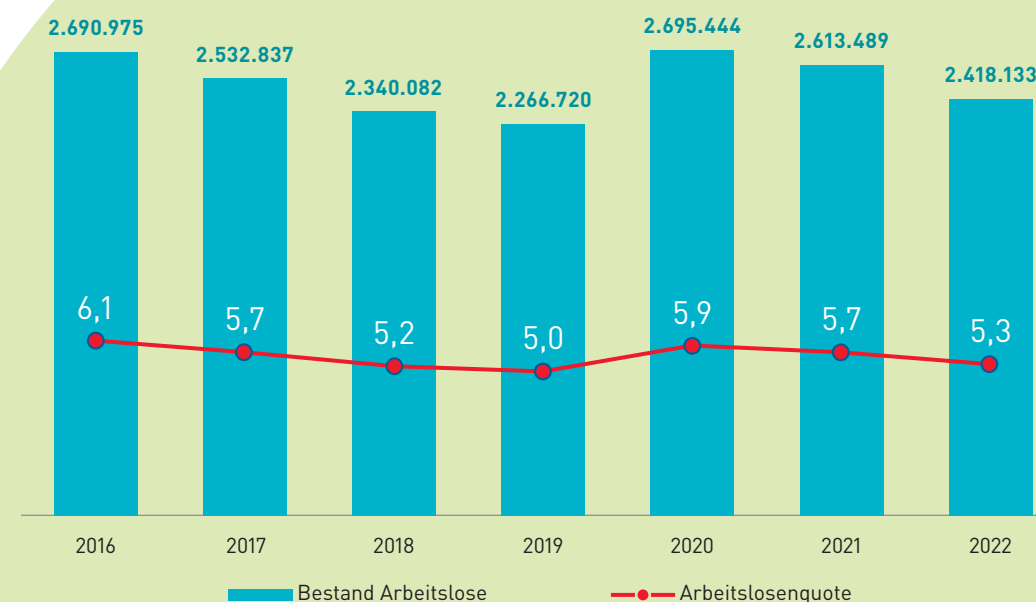
Von den 2.418.000 Arbeitslosen im Jahr 2022 wurden 808.000 bzw. 33 Prozent von den Arbeitsagenturen (Rechtskreis SGB III) und 1.610.000 bzw. 67 Prozent von den Jobcentern (Rechtskreis SGB II) betreut. Der Anteil der vom Jobcenter betreuten Arbeitslosen hat sich durch die ukrainischen Geflüchteten um fünf Prozent erhöht.

Die Arbeitsagenturen betreuten im Rechtskreis SGB III im Jahr 2022 durchschnittlich 808.000 Arbeitslose. Der Arbeitslosenbestand ist zum Vorjahr um 191.000 bzw. 19 Prozent gesunken. Die Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) lag bei 958.000 und ist damit um 203.000 bzw. 18 Prozent gesunken. Die Arbeitslosigkeit der von den Jobcentern im Rechtskreis SGB II betreuten Personen verringerte sich vom Jahr 2021 auf 2022 lediglich um 5.000 oder 0,3 Prozent. Die Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) stieg gleichzeitig um 22.000 bzw. um einen Prozent auf 2.228.000 an. Der geringe Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Anstieg der Unterbeschäftigung sind der Aufnahme der ukrainischen Geflüchteten in die Grundsicherung geschuldet, der Anstieg bei der Unterbeschäftigung durch die Teilnahme der Geflüchteten an Sprach- und Integrationskursen.

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist im Jahr 2022 gesunken. So waren 2022 rund 916.400 Männer und Frauen länger als ein Jahr ohne Arbeit und galten daher als langzeitarbeitslos. Das waren 110.700 weniger als im Jahr 2021 und entspricht einem Rückgang um 10,8 Prozent. Damit lag der Bestand aber immer noch 189.000 über dem Wert von 2019 im Vor-Corona-Jahr. Nach Beginn der Coronakrise erhöhte sich die Langzeitarbeitslosigkeit stark. 2022 lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen bei 37,9 Prozent. Vor einem Jahr lag der Anteil bei 39,3 Prozent.

Abbildung 2:
Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenquote
in Deutschland

Quelle: Statistik der BA.



Zu- und Abgang Arbeitsloser

6.241.000 Personen meldeten sich im Laufe des Jahres 2022 arbeitslos. Damit haben sich 417.000 Personen bzw. sieben Prozent mehr arbeitslos gemeldet. 465.000 der Zugänge entfielen auf die ukrainische Staatsbürgerschaft. Im Vorjahr waren es lediglich 19.000 Ukrainerinnen und Ukrainer. 6.117.000 Personen meldeten sich währenddessen aus der Arbeitslosigkeit ab. Das waren 85.000 bzw. ein Prozent weniger als 2021. 1.716.000 arbeitslose Männer und Frauen davon fanden eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, das waren 246.000 weniger als im Jahr 2021 bzw. -13 Prozent.

Anzeigen und realisierte Kurzarbeit

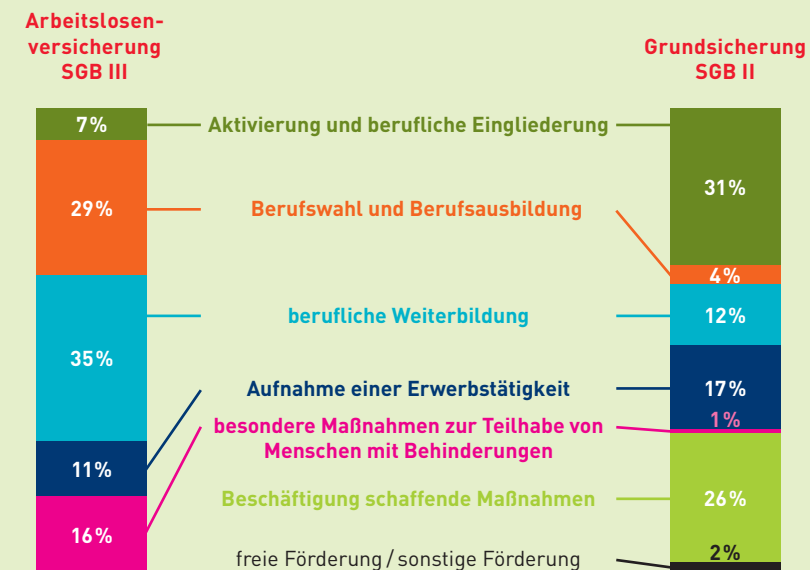
Die Arbeitsagenturen registrierten im Jahr 2022 95.800 Anzeigen und 1.400.000 Personen in Anzeigen für konjunkturelles Kurzarbeitergeld. Im Jahr 2021 waren es noch 253.000 Anzeigen für 2.973.000 Beschäftigte gewesen. In den Jahren 2020 und 2021 war das konjunkturelle Kurzarbeitergeld vor allem coronabedingt angezeigt worden. Im Verlauf des Jahres 2022 waren die Anzeigen vor allem in den Lieferengpässen und mit der Energiekrise begründet. Betrachtet man die tatsächlich realisierte Kurzarbeit, so waren nach ersten Hochrechnungen im Oktober 2022 163.000 Beschäftigte in Kurzarbeit. Rein rechnerisch waren damit im Juli 0,5 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland von Kurzarbeit betroffen. Im September 2022 lag der Wert hochgerechnet bei 0,3 Prozent. Die Inanspruchnahme hatte sich im Laufe des Jahres verringert und war in den letzten beiden Monaten wieder angestiegen. Grund dafür dürften die Belastungen durch die Energiekrise sein.

Mit dem Kurzarbeitergeld wird den Unternehmen ermöglicht, in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, ihre Mitarbeitenden im Betrieb zu halten, indem von der BA ein Teil des Lohnes gezahlt wird. Dieses Instrument hat sich in der Coronakrise bewährt und viele Arbeitsplätze gesichert.

Die Unternehmen konnten mit ihrem Stammpersonal nach Lockerung der Beschränkungen sofort wieder arbeiten. Im April 2020 bekamen 6 Millionen Menschen in Deutschland Kurzarbeitergeld, das waren fast 18 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Abbildung 3:
Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik
nach Kostenträgerschaft

Quelle: Statistik der BA.



Anteil der Teilnehmenden in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach Kostenträgerschaft
Deutschland, Jahresdurchschnitt 2022
(November und Dezember hochgerechnete Werte).

Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

In ihrem monatlichen Bericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt schreibt die BA im Dezember 2022:

»Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – wie beispielsweise berufliche Fortbildung, Lohnsubventionen und öffentliche Beschäftigungsförderung – verfolgen das Ziel, Arbeitslose nachhaltig in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu integrieren. Um eine dauerhafte Beschäftigung zu sichern, sollen Beschäftigungschancen erweitert und Beschäftigungsfähigkeit erhalten werden. Die Investition in Beschäftigungsfähigkeit legt den Grundstein zur Prävention von Arbeitslosigkeit, gleichzeitig kann sie einen Beitrag zur Deckung des Fachkräftebedarfs leisten. Unter bestimmten Voraussetzungen wird auch die Weiterbildung beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gefördert.«

Im Jahr 2022 nahmen hochgerechnet ca. 715.700 Personen an einer Fördermaßnahme teil. Das waren sieben Prozent weniger als im Vorjahr. Die Teilnahme der geförderten Personen erfolgte in etwa zu gleichen Teilen aus der Arbeitslosenversicherung mit 360.600 Teilnehmenden und aus der Grundsicherung mit 355.100 Teilnehmenden. Das Maßnahmeportfolio setzt sich in den Rechtskreisen jedoch unterschiedlich zusammen. Mehr als ein Drittel der geförderten Personen in der Arbeitslosenversicherung absolvieren eine berufliche Fortbildung und mehr als ein Viertel an Maßnahmen der Berufswahl und Berufsausbildung. Über 16 Prozent sind besondere Maßnahmen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Im Rechtskreis SGB II, der Grundsicherung, waren zu fast einem Drittel die Teilnehmenden in Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung zu finden und über ein Viertel in »Beschäftigung schaffenden Maßnahmen«.

Gemeldete Arbeitsstellen – nicht realisierte Arbeitsnachfrage

Im Jahresdurchschnitt 2022 waren bei der BA (Arbeitsagenturen und Jobcentern) fast 845.000 Arbeitsstellen im Bestand gemeldet. Das waren 139.200 mehr als im Jahr 2021 (+19,7 Prozent).

Die Stellenzugänge sind mit 1.884.000 Zugängen dagegen leicht gesunken. Gegenüber dem Vorjahr waren es 47.000 Stellen weniger. Gegenüber dem Krisenjahr 2020 waren es zwar ca. 295.000 Stellen mehr, aber deutlich unter den Jahren 2018 und 2019. Der Arbeitskräftebedarf ist trotz der vielen Krisen enorm. Der Bestand ist trotz sinkender Stellenzugänge in 2022 ca. 71.000 Stellen höher als im Jahresdurchschnitt 2019 vor der Coronakrise. Das heißt, es dauert länger, die Stellen zu besetzen.

Die meisten Stellengesuche werden für Fachkräfte aufgegeben.

Über 57 Prozent der Betriebe suchen Beschäftigte mit Ausbildungsabschluss. Helferjobs werden in 22 Prozent der Stellen angeboten, und höhere Qualifikationen als Spezialistin/Spezialist und Experte/Expertin sind in 21 Prozent der Meldungen gefragt. Betrachtet man die Stellenmeldungen im Bestand nach Branchen, so wurden 2022 im Durchschnitt mit 198.000 die meisten Stellen aus der Arbeitnehmerüberlassung gemeldet. Das sind 23 Prozent. Das verarbeitende Gewerbe und der Handel stellen jeweils elf Prozent, gefolgt von dem Bereich Gesundheit und Soziales und den Unternehmensdienstleistungen mit zehn Prozent.

Es wird immer schwieriger, die Stellen zu besetzen. Das zeigt der Indikator »abgeschlossene Vakanzzeit«. Diese gibt die Zeitspanne zwischen gewünschtem Besetzungstermin und Stellenabgang an und belief sich in 2022 auf 136 Tage. Das ist länger als im Jahresdurchschnitt 2021 mit 119 Tagen und als im Jahr unmittelbar vor der Coronakrise (von April 2019 bis März 2020 mit 127 Tagen).



Ausbildungsmarkt

Die Bilanz zum Ausbildungsmarkt am Ende des Berufsberatungsjahres wird immer zum Stichtag 30. September erstellt. Das Berufsberatungsjahr beginnt im Oktober des Vorjahres. Bis September 2022 haben sich über 422.000 Bewerberinnen und Bewerber bei den Arbeitsagenturen und den Jobcentern gemeldet. Das waren 2,6 Prozent weniger als im Jahr 2021 und 10,7 Prozent weniger als 2020. Im September waren davon noch 22.700 unversorgt, also ohne Ausbildung oder einer Alternative dazu.

Demgegenüber meldeten die Unternehmen 546.000 Ausbildungsplätze. Das waren 4,4 Prozent mehr als im Jahr 2021 und 1,9 Prozent mehr als 2020. Unbesetzt blieben zum September 2022 68.900 Ausbildungsplätze. Rein rechnerisch konnten diese nicht mit den verbliebenen Bewerberinnen und Bewerbern besetzt werden.

Auch auf dem Ausbildungsmarkt wird der hohe Fachkräftebedarf deutlich. Auf 100 unbesetzte Ausbildungsstellen kommen lediglich 33 Bewerberinnen und Bewerber.



Grundsicherung für Arbeitssuchende

Mit 3,716 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist der hochgerechnete Bestand im Jahr 2022 um 76.000 gesunken. In der Monatsbetrachtung ist der Bestand im Dezember 2022 saisonbereinigt erstmals wieder gesunken. Aufgrund der Geflüchteten aus der Ukraine war der Bestand seit Mitte des Jahres monatlich noch gestiegen – im Oktober und November 2022 saisonbereinigt um 18.000 bzw. 13.000 Personen. Bis Mai 2022 hatten die geflüchteten Menschen aus der Ukraine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten und sind dann erst in die Grundsicherung gewechselt.

Die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stellten in 2022 nach Hochrechnung fast drei Viertel der 5,2 Millionen Regelleistungsberechtigten dar, die in ca. 2,77 Millionen Bedarfsgemeinschaften leben. Bei den nichterwerbsfähigen Leistungsberechtigten handelt es sich in der Regel um Kinder unter 15 Jahren. Detailliertere Daten liegen nur mit einer statistischen Wartezeit vor, sodass die aktuellsten Daten vom September 2022 stammen. Die Jahresdaten basieren auf Hochrechnungen der Statistik.

Nicht alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die Grundsicherung beziehen, sind arbeitslos.

Im Mai waren 23 Prozent von ihnen werktätig und gingen einer Arbeit nach. Das damit erzielte Einkommen reicht jedoch nicht aus, um damit den Lebensunterhalt für sich und gegebenenfalls die eigene Familie zu bestreiten, und entsprechend wird durch die Grundsicherung aufgestockt. Weitere Gründe, nicht arbeitslos zu sein, sind die Pflege und Betreuung von Kindern und Angehörigen, der Schulbesuch, das Studium oder die Teilnahme an einer Fördermaßnahme.

Zwei Drittel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sind Langzeitleistungsbezieherinnen und -bezieher. Das heißt, sie haben in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate Grundsicherung für Arbeitssuchende erhalten.

Wie groß die Betroffenheit von Menschen ist, die Leistungen der Grundsicherung beziehen, zeigt sich in den Hilfequoten. Die Hilfequoten errechnen sich aus dem Anteil der Leistungsbezieherinnen und -bezieher an der Bevölkerung bzw. Bevölkerungsgruppe. Im September 2022 haben 8,6 Prozent der Haushalte diese Leistungen erhalten – das war jeder Zwölfte. Besonders betroffen sind Alleinerziehende. Mit über 40 Prozent der Haushalte liegt deren Hilfequote am höchsten. Die Quote der Alleinerziehenden ist mit den ukrainischen Geflüchteten zur Jahreshälfte stark angestiegen. Im Vergleich dazu liegt sie bei Paaren mit Kindern bei 6,4 Prozent und bei Paaren ohne Kinder sogar nur bei 2,4 Prozent.

GESUNDHEIT, RENTE UND PFLEGE



Ein Gespräch mit
Petra Grimm-Benne

Wir haben kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem

Über Unzufriedenheit mit dem Sozialstaat,
Lobbyismus im Gesundheitswesen und die
Bedeutung von Gesundheitszentren

Liebe Petra Grimm-Benne, hält der deutsche Sozialstaat, was er verspricht?

Mit dem Sozialstaat verbinden die Menschen zunächst einmal das Gefühl, in allen schwierigen Lebenslagen vom Staat aufgefangen zu werden. Wenn man diesen Anspruch hinterfragt, fallen leider zu viele Menschen durch das soziale Netz, einfach weil sie sich in dem Dickicht von Vorschriften nicht mehr zurechtfinden.

Deshalb würde ich grundsätzlich schon sagen, dass wir einen Sozialstaat haben, auf den man sich immer verlassen kann, wenn es einem schlecht geht. Aber die Politik muss das besser vermitteln. Der Bund muss besser verkaufen, was er da leistet.

Denn dadurch, dass wir diesen Sozialstaat aus verschiedenen Töpfen finanzieren, ist es sehr schwierig geworden, durch all die Regelungen und Leistungen durchzusteuern – fall ich jetzt darunter oder fall ich nicht darunter? Und das führt dazu, dass die meisten Menschen das Gefühl haben, der Sozialstaat verspricht mehr, als dass er hält.

Deutschland gibt nachweislich sehr viel Geld für seinen Sozialstaat aus. Dass im Ergebnis die Menschen aber unzufrieden sind, ist doch fatal. Wie viel Geld ist noch erforderlich, bis die Menschen sagen: Wir sind zufrieden?

Die Unzufriedenheit besteht auch deshalb, weil die Menschen in ihrem Alltag wirkliche Einschnitte sozialstaatlicher Leistungen erleben. Schauen wir auf die Kinderförderung oder Bildung – da wird überall mit Schließungen, mit Kürzungen gearbeitet, Stichwort Lehrermangel. Das sind alles Sachen, durch die das Gefühl entsteht, dafür müsste doch eigentlich mehr Geld da sein. Wir geben in Deutschland sehr viel Geld aus für Eingliederungshilfe, für Pflege, für Grundsicherung. Das sind große Mengen, Milliardenbeträge, mit denen wir Menschen auffangen. Andere Gruppen, die auch in Not sind, haben davon aber nichts. Und deswegen haben die den Eindruck, dass der Sozialstaat, obwohl wir viel Geld in die Hand nehmen, nicht bei ihnen ankommt.

Kommen wir noch mal auf das Dickicht der Regelungen zurück. Gibt es da ein Beispiel, wo Sie sagen, da hat der ganze Mittlereinsatz eigentlich nichts gebracht, weil keiner mehr weiß, dass er das hätte abrufen können?

Wir reden immer über Kinderarmut, aber wie viele Anträge muss eine alleinerziehende Frau beispielsweise stellen – auf Wohngeld, Freibetrag für die Kita, die vielen Programme. Darüber muss sie überhaupt erst mal Kenntnis haben, und dann muss sie das alles auch selber machen ohne Unterstützung. Das ist nicht zu schaffen. Da steigen die Betroffenen einfach nicht mehr durch. Deswegen gibt es die Idee der **Kindergrundsicherung**. Das ist eigentlich das erste Mal, dass man sagt, man möchte ganz viele Programme in ein System packen, damit man alles aus einer Hand bekommt. Das ist etwas, was ich mir grundsätzlich wünsche vom Sozialstaat, dass man viel mehr aus einer Hand macht und die Menschen von Anfang an begleitet. Natürlich ist der Sozialstaat nicht dafür da, uns ewig an die Hand zu nehmen und zu alimentieren. Aber das gehört für mich zusammen: Der Sozialstaat muss ein Hilfesystem sein, das dazu dient, Hilfe zu leisten, wenn jemand nicht kann, aber das einen auch befähigt, dann wieder ohne Hilfe für sich selber zu sorgen und sein Leben selbstständig zu gestalten.



Petra Grimm-Benne
1962 in Wuppertal geboren

seit 2021 Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung in Sachsen-Anhalt

2016 – 2021 Ministerin für Arbeit, Soziales und Integration in Sachsen-Anhalt

2010 – 2016 Parlamentarische Geschäftsführerin der SPD-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt

2002 – 2016 Mitglied des Landtages von Sachsen-Anhalt

1995–2002 Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht

1991 – 1995 Leiterin des Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsamtes des Landkreises Schönebeck

1991 Zweites Juristisches Staatsexamen

Jetzt gab es wieder eine Konferenz der Gesundheitsministerinnen und Gesundheitsminister: Teilen alle Länder diese Sicht, also die Notwendigkeit einer umfassenden Entbürokratisierung? Und wenn das zutrifft, woran mangelt es? Warum geht das nicht?

Es gibt schon ein paar Punkte, da machen wir das – auch einheitlich. Aber es gelingt uns nicht, einen Knoten mal ganz durchzuschlagen. Die Politik lebt von Kompromissen und das heißt, um überhaupt etwas hinzubekommen zwischen diesen ganzen Verbänden und den vielen Akteuren, die in diesen Fragen mitreden, werden immer nur Kompromisse gemacht.

Wir bräuchten eine grundsätzliche Diskussion darüber, was der Sozialstaat machen soll und wofür er einsteht. Das gilt auch für die Gesundheitspolitik. Wenn ich sage, die Versorgung soll sichergestellt werden, dann müssen wir beantworten können, welche Versorgung wir damit konkret meinen.

Gehört die Geburtshilfe beispielsweise zur Grundversorgung dazu – ja oder nein? Wir müssen klären, wofür der Staat einsteht und was im Bereich der Eigenverantwortung liegt, wofür die Menschen selber aufkommen müssen. Wie gesagt, wir haben aber ein System da drum herum geschaffen, sei es bei der Arbeitslosigkeit mit den ganzen Programmen, im Bereich Kinder, Familie, das undurchschaubar geworden ist. Das hat sicherlich auch mit der Finanzierung zu tun, und da spielt auch Europa eine große Rolle. Die Erkenntnis jedenfalls ist richtig: Wir geben viel Geld aus, nur kommt das tatsächlich nicht bei den Menschen so an, wie es sollte.

Aber gibt es nicht das Bestreben der Länder, gleiche Strukturen zu schaffen, gleiche Programme, gleiche Ansprüche, ein gemeinsames System zu entwickeln, wie das in Skandinavien etwa der Fall ist?

**Da ergibt sich dann die Frage:
Wird der Föderalismus an dieser
Stelle durch den Bund ersetzt?**

Die Krankenhausversorgung war ja die große Debatte vor den Koalitionsverhandlungen: Wird das eine Bundesaufgabe? In den Koalitionsverhandlungen hat man das nicht hinbekommen, obwohl es der Bund gern übernommen hätte.

Jetzt reguliert er die Länder darüber, dass er sehr viele Qualitätsvorgaben macht. Die Länder können diese Vorgaben aber nur erreichen, wenn sie im Grunde so wie der Bund arbeiten, das heißt, sie müssen dann genauso Schließungen vornehmen oder Umstrukturierungen. Da zwingt uns der Bund gewissermaßen zu. Aber damit bringen wir unsere Bevölkerung auch durcheinander: Die Länder sind vermeintlich für Krankenhausplanung, Versorgungssicherheit, Pflege zuständig. Das erweckt bei den Menschen Erwartungen, die wir nicht erfüllen können. Wir sind aber gefordert, besser zu strukturieren.

Ich bin schon seit langer Zeit der Auffassung, dass man das wie in Skandinavien machen sollte, dass jeder seine Patientenakte hat, dass man nur einmal eine Blutuntersuchung macht und nicht jedes Mal, wenn man zum nächsten Arzt geht, wieder eine neue machen muss – also, das Problem dieser ganzen Doppeluntersuchungen.

Und vor allen Dingen muss es auch schneller gehen. Also, die Menschen brauchen eine Versorgung, aber dafür sollten sie nicht stundenlang durch die Lande fahren müssen.

Gibt es im Gesundheitswesen zu viel Lobbyismus, weil alle damit Geld verdienen?

So viel Lobbyismus angesichts des Leids von Menschen, wie es während der Coronapandemie gab, habe ich jedenfalls schon lange nicht mehr erlebt. Ich sage mal, Gesundheitspolitik ist ein vermintes Gebiet. Da kann man sich leicht verbrennen, wenn man unbequeme Wahrheiten ausspricht. Aber wir lassen es auch zu, dass Krankenhausträger nicht nur kostendeckend arbeiten, sondern aus diesem Bereich der Daseinsvorsorge Gewinne herausziehen können. Da bin ich mittlerweile richtig verärgert, weil wir als Land für gerechte Verteilung sorgen müssen, Landesmittel an Konzerne auszahlen, obwohl wir genau wissen, dass die das auch ohne diese Mittel machen würden und denen unser Krankenhausplan gleichgültig ist, weil sie vor allem darauf schauen, womit sie gut Geld verdienen können. Und da, wo es kein Geld gibt wie bei der Geburtshilfe oder Kinder- und Jugendmedizin, müssen wir wieder als Staat mit viel Aufwand die Versorgung aufrechterhalten, gerade im ländlichen Raum. Da verdrücken sich die Gesundheitskonzerne einfach. Das heißt, wir als Land geben da wirklich viel Geld aus, aber die Menschen vor Ort, gerade hier in Sachsen-Anhalt, merken trotzdem, dass in bestimmten Bereichen die Versorgung nicht gut ist.

Wenn wir noch mal nach Skandinavien schauen: Da macht in fast allen Ländern der Staat das zentral.

Mir wird immer Dänemark vorgehalten: Die haben drei, vier große Krankenhausstandorte mit guter Expertise, wo sozusagen die Spezialbehandlungen vorgenommen werden. Was aber immer übersehen wird, ist, dass die auch Gesundheitszentren haben, die vor Ort ambulant behandeln oder, wenn man nach einer Operation noch versorgt werden muss, man dort auch stationär noch bleiben kann. Die haben also ein gestuftes Verfahren, das wir auch anstreben. Ich bin da immer gern bei den praktischen Beispielen. Ich finde es beispielsweise richtig, dass sich die Uniklinik Halle mit dem Merseburger Klinikum zusammenschließt. Denn wenn das gut läuft, kann das Merseburger Klinikum sehr viele Fälle übernehmen, während sich die Uniklinik mehr auf Spezialfälle konzentriert. Es besteht weniger Konkurrenz, sie könnten zum Beispiel dann auch den Bereich Querfurt mit einem Gesundheitszentrum ambulant versorgen und sich sozusagen ihr Personal bei Bedarf auch »ausleihen«. Neben dem ganzen Geld ist die größte Sorge, die ich mir bezüglich der Zukunft mache, dass wir in bestimmten Bereichen einfach kein Personal mehr haben werden. Deswegen müssen wir auch die Digitalisierung nutzen, nicht weil es jetzt so modern ist, sondern um Arbeitsabläufe zu verbessern, weil wir einfach nicht mehr das Personal haben und unser Personal schon jetzt an seine Leistungsgrenze kommt. Darum müssen wir schauen, dass wir da gute, große Synergieeffekte haben. Und wenn wir größere Einheiten im Gesundheitsbereich haben, können wir das damit dann auch gemeinsam gestalten. Mit unserer Landesgesellschaft SALUS gGmbH haben wir über eine Holding die Altmarkkliniken angebunden, um den Versorgungsauftrag im ländlichen Raum zu sichern. So stelle ich mir das vor, wobei ich sagen muss, bei den privaten oder auch den frei gemeinnützigen Trägern haben wir da einfach nicht ausreichend Einfluss. Die können im Krankenhausplan die Leistungen anbieten, müssen es aber nicht, und können sich eben bestimmte Sachen raussuchen.

Aber da zeigt sich dieser Irrsinn der Zuständigkeiten: Die Kassen bezahlen die Leistungen, das Land ist zuständig für die Investitionen, der Sicherstellungsauftrag liegt bei den Landkreisen. Das versteht keiner mehr.



Und da fängt es an, dass die Menschen sagen: »Ich will doch nur, dass ich eine gute Versorgung habe, wie ihr das im Hintergrund gestaltet, ist mir völlig egal. Aber es muss irgendwie klappen.« Und da hilft uns schon lange dieser ganze Lobbyismus nicht mehr. Denn wir werden es wieder erleben: die Deutsche Krankenhausgesellschaft gegen den Bundesverband der GKV, dann der gemeinsame Bundesausschuss, wo die Ärzte sagen, was alles an Personal benötigt wird, um bestimmte Zentren bilden zu können usw.

Warum schafft der Lobbyismus im Bereich Gesundheit es so massiv, die Politik vor sich herzutreiben, dass am Ende die Menschen unzufrieden sind und Forderungen aufstellen, die seitens der Politik gar nicht erfüllbar sind? Allen Akteuren im Gesundheitswesen ist das im Grunde doch bewusst. Und dennoch läuft das jetzt seit Jahrzehnten so. Wie kann Politik das ändern?

Dafür bräuchte es vermutlich mal eine Bundesregierung mit absoluter Mehrheit.

Die Bundespolitik müsste so stark sein, dass im Bundestag die Philosophie nicht nur lautet, sich die Entbürokratisierung vorzunehmen, weil es sich gut anhört, sondern man wirklich das Finanzierungssystem im Gesundheitswesen angeht.

Aus meiner Sicht ist das DRG-System (Diagnosis Related Groups) inzwischen an sein Ende gekommen. Das hat eine Zeit lang mal zum Wettbewerb unter den Krankenhäusern geführt, was sicherlich auch gut war, und ich bin auch nicht der Auffassung, dass man alles staatlich machen muss. Das sieht man auch in anderen Ländern, dass das allein nicht unbedingt richtig ist. Also, ein gewisser Wettbewerb um gute Köpfe gehört dazu. Dennoch bräuchte es wirklich noch mal so einen richtigen großen Wurf. Was wir jetzt gemacht haben, ist, zumindest an den Stellen anzufangen, wo wir merken, da geht uns sonst was kaputt. Zum Beispiel hat der Sachverständigenrat gerade erste Ideen rausgebracht zur Kinder- und Jugendmedizin, zur Notfallversorgung und zur Geburtshilfe, um zu sagen, da braucht man eine wohnortnahe Versorgung, die jeden erreicht. Und da fangen wir mal an zu definieren, wie wir das finanzieren wollen und ab welcher Größe wir das im ländlichen Raum gerecht verteilen, wo wir möglicherweise vorhalten, Kosten auch bezahlen, es anders gestalten. Vielleicht ist das der Weg, das stückchenweise anzugehen, weil wir den ganz großen Wurf in diesem ganzen Dickicht nicht hinbekommen werden.

Die meisten Länder in Europa haben viel weniger Krankenhäuser im ländlichen Raum als Deutschland – Skandinavien, Frankreich, England –, und die wären nie auf die Idee gekommen, das überall vorzuhalten, weil sie das Geld nicht haben.

Es geht auch nicht einfach um gleiche Bedingungen, aber was wir durch Corona gelernt haben, ist doch, dass wir besser durch die Krise gekommen sind als zum Beispiel Frankreich und Italien, deren große Krankenhäuser irgendwann nicht mehr Intensivpatienten aufnehmen konnten, weil sie keine Betten mehr dafür hatten. Das lag nicht am Personalmangel. Der Grund dafür war gerade die starke Konzentration von Krankenhäusern. Alle waren hinterher ganz froh, dass wir flächendeckend noch einen gewissen Bereich an Intensivbetten hatten, um da mit zu versorgen. Das heißt, diese **Vorhaltekosten**, damit dann auch eine Versorgung da ist, wenn sie gebraucht wird, sollte man auch zukünftig implementieren. Das hat uns auch dabei geholfen, Coronapatienten zu versorgen, die nicht mehr zu Hause versorgt werden konnten.

Insofern ist mein Standpunkt: Es muss nicht jedes Krankenhaus alles machen, aber wir müssen eine gestufte Versorgung hinbekommen. Und wenn wir mehr Spezialisierung anbieten, dann brauchen wir aber eine andere Notfallversorgung.

Dann müssten wir, wie es auch in den skandinavischen Ländern ist, viel mehr Luftrettung haben, also den Rettungsdienst ganz anders aufstellen. Gleichzeitig haben die aber auch was für die normalen Fälle, den Armbruch, wenn man sich geschnitten hat und es genäht werden muss, also die ganz normalen Sachen, die so passieren, und wo man wohnortnahe Versorgung braucht. Das muss nicht »Krankenhaus« heißen. Wir haben in der Fläche Standorte, wo man gut dran andocken kann, dass man bis zur Physiotherapie, bis zur Tagesklinik alles dort vorfinden kann. Das ist meine Idee eines Versorgungsmodells, dass man nicht mehr alles nur stationär macht, sondern viel mehr auch ambulant.

Aber das ist – Sie haben es vorhin gesagt – nicht so interessant für die großen Gesundheitskonzerne. Das überlassen die gern dem Staat, oder?

Wir erleben das gerade beim Standort Hettstedt. Da schließt der private Betreiber die Notfallaufnahme. Und jetzt schreiben die Menschen natürlich Resolutionen: »Wir wollen unsere Grundversorgung haben, wir wollen unser Krankenhaus behalten.« Das wird vielleicht nicht möglich sein, aber es muss eine vernünftige

Notfallversorgung nach wie vor geben, die Menschen müssen wissen: »Ich werde hier auch abgeholt, wenn ich einen Herzinfarkt habe und komme ganz schnell dahin, wo ich hin muss.« Und warum kann ich nicht weiterhin das Krankenhaus als Gesundheitszentrum für den ambulanten Bereich nutzen? Denn wir haben sowieso das Problem des Hausärztemangels. Das heißt, so ein Gesundheitszentrum Hettstedt könnte zum Beispiel auch durch Ärzte aus Sangerhausen und Eisleben mitbedient werden. Das kann auch tageweise stattfinden, damit der Standort auf jeden Fall als Gesundheitszentrum weiter erhalten bleibt. Tolle Idee, ja, aber das finanziert nicht der private Träger. Das wird der Landrat zusammen mit uns aus öffentlichen Fördermitteln finanzieren müssen. Da muss also der Landrat wieder ran, um die Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten. Und ich finde, da müsste ein Riegel vorgeschoben werden. Aber den gibt es nicht im Augenblick bei privaten Trägern. Das gilt ebenfalls, wenn private Träger einen Standort verkaufen. Auch da haben wir keinen Hebel zu sagen: »Nein, du darfst das nicht verkaufen, du musst das noch hier erhalten.« Da suchen wir nach Lösungen, haben im Augenblick aber keine Möglichkeit, einzugreifen.

Zur Wahrheit gehört aber auch: In Sachsen-Anhalt gibt es zwei große Unikliniken, die beide defizitär sind. Auch viele Krankenhäuser in der Fläche haben finanzielle Probleme, wo der Landkreis immer zuschießen muss, während private Träger in solchen Fällen dann eben schließen. Da besteht doch eine Grundsatzfrage, die aber anscheinend keiner stellen will: Sachsen-Anhalt hatte früher drei Millionen Einwohnerinnen und Einwohner und liegt jetzt bei gut zwei Millionen. Kann es sein, dass die Ansprüche an das Gesundheitssystem sich da nicht angepasst haben und noch viel zu hoch sind?

Da, finde ich, haben wir unsere Hausaufgaben in den vergangenen Jahren schon gemacht. Wir haben immer das Referenzland Schleswig-Holstein, und die haben noch doppelt so viel Krankenhäuser wie wir hier in Sachsen-Anhalt. Dennoch ist richtig:

Wir haben kleine Standorte, die hinsichtlich der Versorgung nicht die Fallzahl bringen, die sie bringen müssten. Auch die Unikliniken haben in bestimmten Bereichen nicht genügend Fälle, Stichwort Zentrumszuschlag. Das liegt eben auch daran, weil die Bevölkerung zurückgegangen ist.

Trotzdem ist es ja wichtig, eine universitäre Versorgung zu haben – ob es zwei Standorte sein müssen, ist eine andere Frage.



Umgekehrt könnte man auch sagen, wenn in Deutschland diese umfassende Versorgung so wichtig ist, müsste es doch wie in Skandinavien beispielsweise mehr Geld über Steuern geben?

Wir brauchen ein neues Finanzierungssystem, und es muss eine Verbindung zur Leistung bestehen. Im Moment haben wir Personal- und die Betriebskosten, das müssen die Kassen zahlen. Jetzt haben wir gesagt, nur wenn die Krankenhäuser eine Zielvereinbarung mit den Kassen zu Fallzahlen haben, bekommen sie von uns das Großgerät, das sie für ihre Leistung brauchen. Das heißt, Investitionen vom Land sind an die Leistungsfähigkeit des Krankenhauses geknüpft, und wer diese Leistungsvereinbarung nicht hat, kriegt auch keine Investitionen. Das ist schon mal die erste Verbindung. Vielleicht muss man das noch mehr machen.

Trotzdem bleibt doch die Frage, wie das langfristig finanziert werden kann. Entweder wir brauchen mehr Geld oder wir müssen einsparen. Gutachten dazu gibt es genügend. Aber es bewegt sich nichts. Und die Unzufriedenheit der Menschen nimmt zu.

Ja, wir haben kein Erkenntnisproblem, wir haben ein Umsetzungsproblem. Wir haben Erkenntnisse ohne Ende, wir wissen das alles. Wir können dennoch immer nur Stückwerk machen – wer gerade am lautesten auf sich aufmerksam macht. Aber wir sprechen die ganze Zeit sehr theoretisch über diese Fragen. Ich denke, die Menschen müssen einfach mal sehen, wo was gut funktioniert. Deswegen habe ich mich auch so um das Versorgungsmodell Gardelegen und Salzwedel bemüht, wo wir jetzt in die Umsetzung gehen. Die Menschen müssen was sehen und dann dahin gehen. Deshalb muss ein Gesundheitszentrum auch attraktiv sein. Es muss Vertrauen geschaffen werden, dass das qualitativ genauso gut ist.

Und wenn es nicht am Geld liegt? Wir machen ja die Erfahrung, dass man immer mehr Geld in das System reinkippen kann, aber es anscheinend nie reichen wird, weil es immer Akteure geben wird, die sagen werden: Für uns ist das noch zu wenig. Mal zugespitzt gefragt: Auf welche Akteure im Gesundheitssystem könnten wir verzichten?

Die Deutsche Krankenhausgesellschaft, die GKV und den gemeinsamen Bundesausschuss. Da würde ich als Erstes hinschauen, denn das sind in meiner Erfahrung die Hauptakteure, die das Ganze so kompliziert machen. Zumindest müssten sie auf ihren gesetzlichen Auftrag zurückgeführt werden.

Gut, jetzt nehmen wir einfach mal an, Sie würden als Bundesregierung über die absolute Mehrheit verfügen und könnten aufräumen in diesem ganzen Gesundheitssektor. Wie sollte nach fünf Jahren das System in Deutschland aussehen, von der Struktur her und von der Finanzierung?

Erst mal braucht es genug Mut, um das zu machen. Aber:

Der Bürger würde innerhalb von 20 Kilometern ein Gesundheitszentrum vorfinden, da wäre der Hausarzt, da wäre auch der Facharzt, da wäre die Physiotherapie, da wäre die Tagesklinik, da wäre die Logopädin, da wäre sozusagen alles unter einem Dach.

Und die wären auch so vernetzt untereinander, dass sie sagen können: »Hier kann ich Ihnen nicht mehr weiterhelfen, gehen Sie mal die Tür weiter zum Kollegen.« Der Patient könnte innerhalb eines Tages bis hin zur Apotheke alle Wege machen. Wenn es notwendig ist, einen Spezialisten aufzusuchen, oder eine OP erfolgen muss, dann würde er dort hinfahren, eine gute Diagnostik bekommen und seinen OP-Termin erhalten im Krankenhaus. Das kann meinetwegen, 50, 70 und bis zu 100 Kilometer weg sein. Wenn die Operation vorbei ist, dann sollte der Patient wieder zurückkehren können in die wohnortnahe Versorgung, zur Nachkontrolle für ein paar Tage, falls notwendig, im Gesundheitszentrum. Das Ziel wäre also, den Menschen viele lange Wege zu ersparen. Ich glaube übrigens auch, dass die Krankenhausniederlassungen, so wie wir sie bisher erlebt haben, in 20 Jahren sowieso Geschichte sind, weil wir gar nicht so viele Fachärzte und Hausärzte haben. Wir werden eine Öffnung der Krankenhäuser brauchen für den ambulanten Bereich. Aber darum sollten sich auch alle anderen Gesundheitsberufe sammeln, weil man sich dann einfach viel besser ergänzen kann.

Und sollten diese Gesundheitszentren staatlich sein?

Ja, ich würde es gern staatlich machen, weil ich dann bestimmen könnte, auch in den versorgungsschwachen Bereichen eine Struktur vorzuhalten.

Wie viele Krankenkassen bräuchten wir in einem solchen Gesundheitssystem noch?

Im Grunde nur eine. Das ist ja eines unserer aktuellen Probleme, dass wir ganz viele haben, für unterschiedlichste Bereiche, mit unterschiedlichsten Interessen. Wir haben hier nur noch die AOK, die regional aufgestellt ist, über die wir die Rechtsaufsicht haben und dann auch mal sagen können in bestimmten Bereichen: Hier brauchen wir mal eine andere Versorgung, hier muss die Krankenkasse uns mal unterstützen. Andere Kassen wollen den gleichen Standard für alles bundesweit. Die denken Gesundheitszentren eher investorengesteuert und wollen dann nur bestimmte Leistungen erbringen, aber nicht das, wofür es kein Geld gibt. Deswegen möchte ich das auch wirklich dann planen können und nicht nur so tun als ob.

Und diese Planung macht jedes Land für sich oder in Vernetzung mit dem Bund?

Mit dem Bund vernetzt, denn gerade für die Universitätskliniken, für Wissenschaft und Forschung, für die großen Zentren, wird der Bund gebraucht. Meiner Meinung nach kann die Trägerschaft insgesamt aber eine Mischung sein von Land und Bund.

Müssen wir in dieser Struktur unsere Ansprüche denn begrenzen oder würden Sie weiterhin sagen, Gesundheit ist so ein hohes Gut, da muss auch viel Geld staatlicherseits aufgebracht werden?

Also, ich finde, Gesundheit ist das höchste Gut, das wir haben. Und von daher muss es dann auch die beste Versorgung geben. Das ist der Wunsch. Dazu gehört auch, zu definieren, welche Versorgung wir auf jeden Fall garantieren müssen. Denn wir sprechen immer von Versorgungssicherheit, von der Grundversorgung, aber wir haben eigentlich nicht richtig definiert, was denn die Grundversorgung konkret ist? Auf was hat jeder vor Ort einen Anspruch und für welche Leistungen muss man weiterfahren – planbare OPs, Spezialisten etc. Aber ich würde auch gern den Beweis antreten wollen.

Wenn wir jetzt einen Cut machen und die Gesundheitsausgaben bleiben, wie sie aktuell sind, und das ist einfach die Summe, die der Staat verteilen könnte, dann könnten wir meines Erachtens nach wirklich die Versorgung verbessern, wenn wir das ganze Gestrüpp von »Wer verdient an welchen Sachen« beseitigen würden.

Gleichzeitig würden wir trotzdem einen Eigenbeitrag für jeden, der das Gesundheitssystem in Anspruch nimmt, erheben, um die Eigenverantwortung zu stärken, dass man eben nur Leistungen in Anspruch nimmt, wenn man sie braucht.

Wie kann eine Diskussion im Gesundheitswesen über Effizienz, über Ansprüche, über Kosten, über faires Miteinander, über Lobbyismus jetzt so gelingen, dass am Ende auch wirklich was dabei rauskommt?

Wir werden in Nordrhein-Westfalen jetzt sehen, ob die gegenwärtige Regierung die Reform der Gebietsstruktur, die wir hier in Sachsen-Anhalt schon vor Jahren gemacht haben, auch wirklich schafft. Da bin ich sehr gespannt, wie lange Karl-Josef Laumann das durchhält. Auch da gibt es kein Erkenntnis-, sondern ein

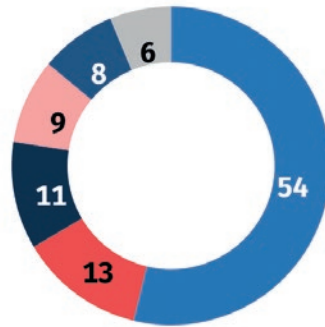


Umsetzungsproblem. Und ich habe immer noch Hoffnung, auch wenn das lange dauert, dass diese Krankenhausstrukturreform, die sich die Koalition vorgenommen hat, kommt und sich die Krankenhausfinanzierung verbessert. Was noch hinzu kommt: Jetzt haben die Pflegekräfte zurecht gesagt, es geht nicht nur ums Gehalt, sondern diese Arbeitsverdichtung, die da läuft, um tatsächlich immer ökonomischer und wirtschaftlicher zu werden, das machen sie nicht mehr mit. Deswegen gibt es schon länger die Diskussion um Pflegeuntergrenzen, also dass mindestens soundso viele Pflegekräfte auf einer Station sein müssen. Allerdings haben wir während der Coronapandemie als Erstes die ganzen Pflegegrenzen wieder aufgehoben. Deswegen haben die Gewerkschaften und diejenigen, die in der Pflege arbeiten, zurecht das Gefühl, sie werden jetzt verheizt. Also, das ist nicht nur eine Gehaltsfrage, sondern eine Frage des Arbeitens. Ein weiteres Problem, was wir in Magdeburg haben, wenn jetzt Intel kommt und damit viele junge Familien: Die wollen eine vernünftige Kinder- und Jugendmedizin haben und natürlich Geburtshilfe. Wenn wir uns von innen her die Uniklinik anschauen, dann haben wir bei den Fachkräften allerdings eine richtige Aufholjagd. Das ist manchmal wie ein Durchlauferhitzer: Fachärzte, die kurzfristig kommen, nicht dort bleiben, wieder weggehen. Wir haben immer noch den größten Etat im Landeshaushalt, der laufend anwächst. Trotzdem habe ich durchgesetzt, dass wir in vielen Bereichen auch gute Arbeit umsetzen, weil wir sonst keine guten Fachkräfte bekommen.

Liebe Petra Grimm-Benne, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

Einige Daten zu Gesundheit und Pflege

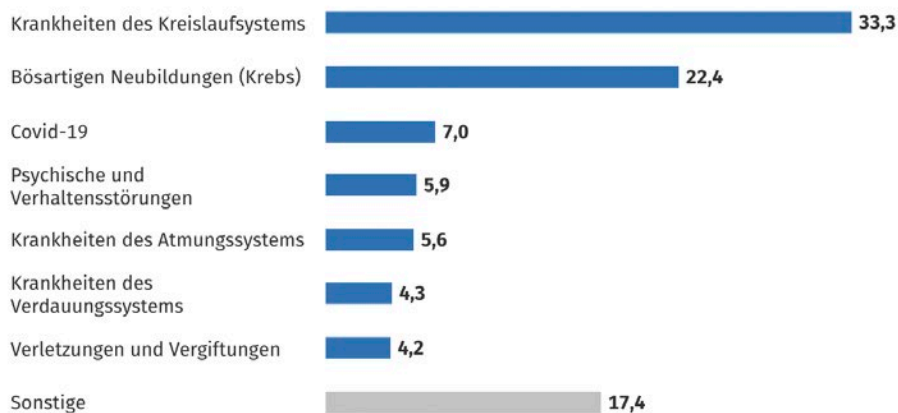
Gesundheitsausgaben nach Ausgabenträgern 2021
— in Prozent, insgesamt 474 Milliarden Euro ¹



- Gesetzliche Krankenversicherung
- Private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck
- Soziale Pflegeversicherung
- Öffentliche Haushalte
- Private Krankenversicherung
- Sonstige Ausgabenträger ¹

Rundungsbedingte Abweichung möglich. ¹ gesetzliche Rentenversicherung, gesetzliche Unfallversicherung, Arbeitgeber

Todesursachen nach Krankheitsarten 2021 — in Prozent ²



Krankenversicherung nach Art des Versicherungsverhältnisses 2019
— in Tausend ³

	insgesamt	Männer	Frauen
Zur Krankenversicherung befragte Personen (hochgerechnet)	79.079	39.075	40.003
Krankenversicherte	79.017	39.036	39.981
gesetzlich versichert	69.753	33.634	36.119
· selbst versichert	53.519	26.902	26.618
· als Familienangehörige/r mitversichert	16.234	6.733	9.501
privat versichert	8.835	5.134	3.701
ausschließlich sonstiger Anspruch auf Krankenversorgung ¹	140	111	28
keine Angabe zur Art des Versicherungsverhältnisses	290	156	134
Nichtkrankenversicherte²	61	39	22

¹ Anspruch auf Krankenversorgung als Sozialhilfeempfänger /-in, Kriegsschadenrentner /-in oder Empfänger /-in von Unterhaltshilfe aus dem Lastenausgleich, Beamtinnen / Beamte, Richterinnen / Richter, Freie Heilfürsorge der Polizei und Bundeswehr.
² Hierzu zählen Personen, die die Frage »Sind Sie krankenversichert?« verneint und keinen sonstigen Anspruch auf Krankenversorgung haben.

Quellen:

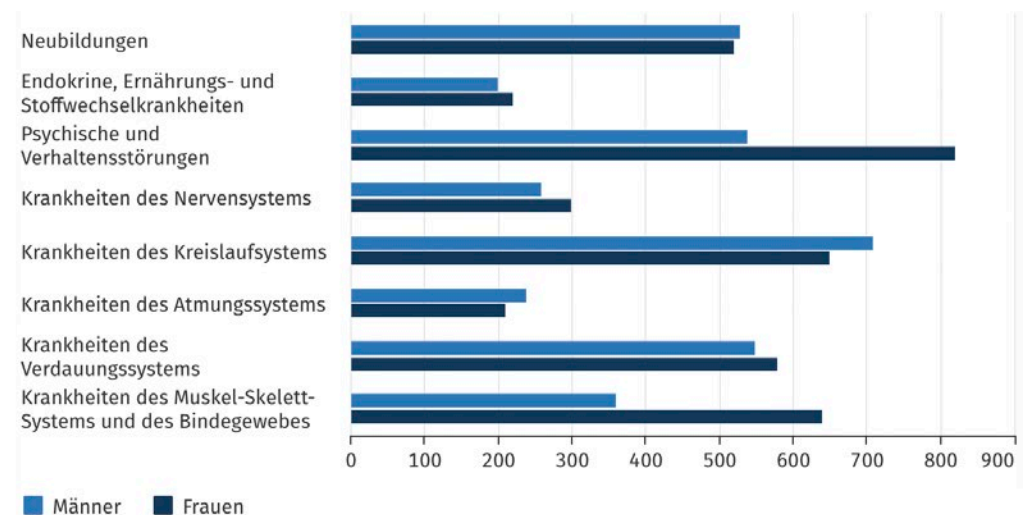
¹ Destatis. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Gesundheitsausgaben/_inhalt.html#sprg229148; Datenbasis: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023.

² Destatis. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Todesursachen/_inhalt.html#sprg229156; Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023.

³ Bundeszentrale für politische Bildung. Datenreport 2021 (S. 333, CC BY-NC-ND 4.0-Lizenz); Datenbasis: Mikrozensus – Bevölkerung in Familien/Lebensformen am Hauptwohnsitz.

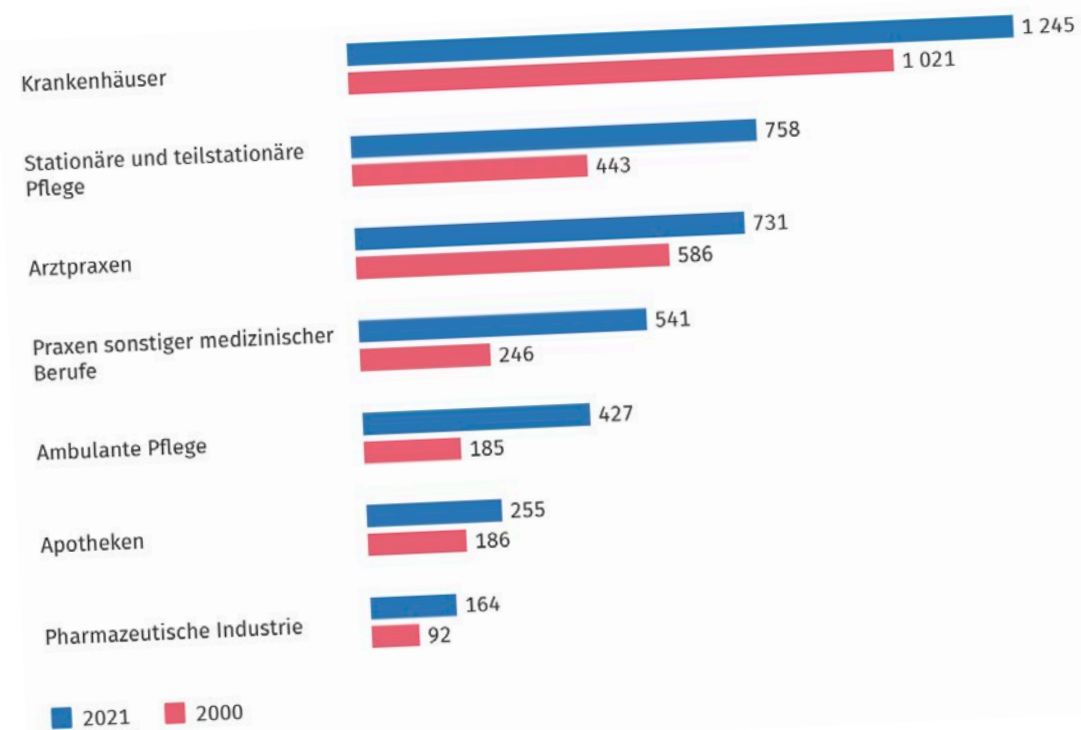
⁴ Destatis. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Gesundheitsausgaben/_inhalt.html#sprg229148; Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023.

Krankheitskosten 2020 nach ausgewählten Krankheitskapiteln und Geschlecht
— in Euro je Einwohner/-in ⁴

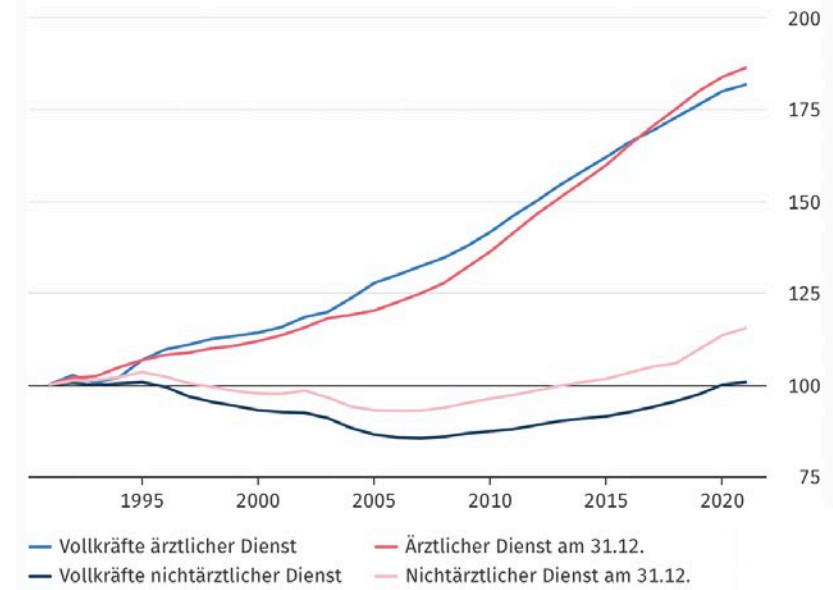


Gesundheitseinrichtungen

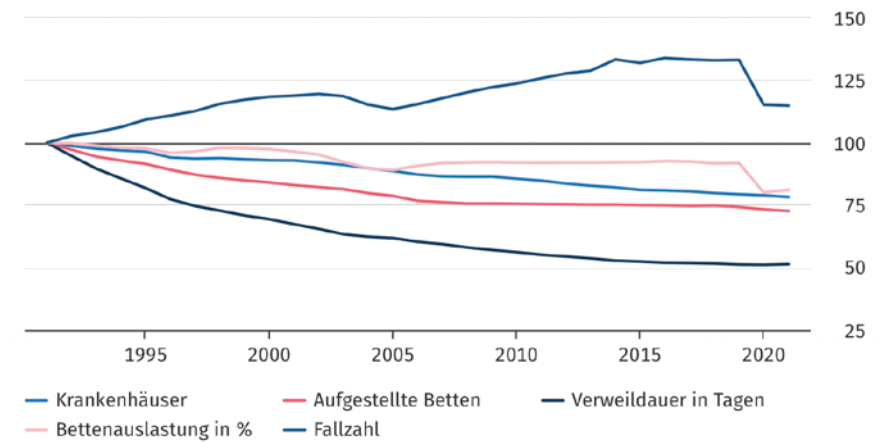
Gesundheitspersonal nach ausgewählten Einrichtungen — in Tausend ¹



Krankenhausbeschäftigte — Index 1991=100 ²



Krankeneinrichtungen — Index 1991 = 100 ³



Quellen:

¹ Destatis. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Gesundheitspersonal/_inhalt.html#sprg229176; Statistisches Bundesamt [Destatis], 2023.

² Destatis. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/_Grafik/_Interaktiv/krankenhausbeschaeftigte.html; Statistisches Bundesamt [Destatis], 2023.

³ Destatis. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Krankenhaeuser/_inhalt.html#sprg229152; Statistisches Bundesamt [Destatis], 2023.

Gesundheit und sozialer Status

Mittlere Lebenserwartung bei Geburt nach Einkommen 1992–2016 — in Jahren ¹

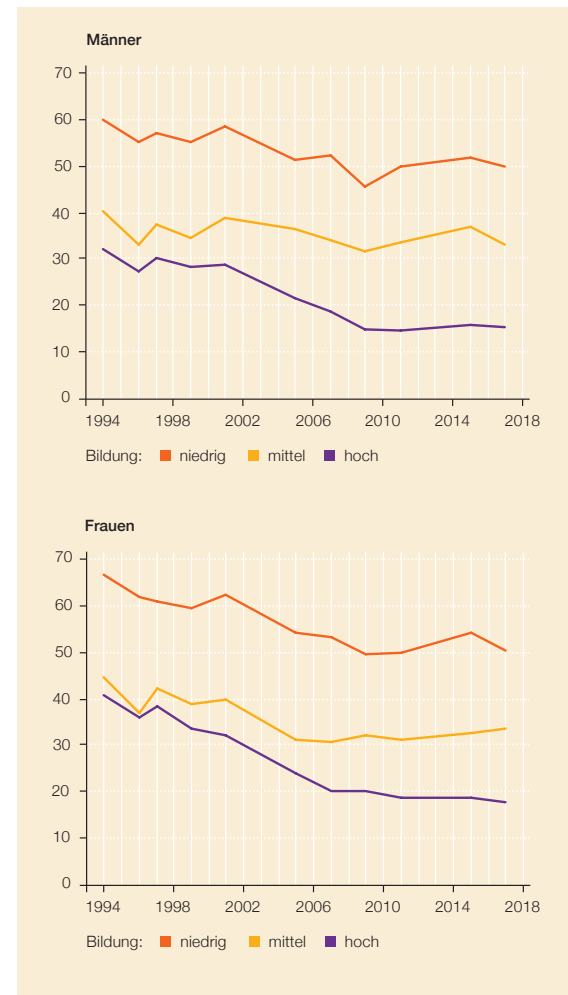
Einkommen	Männer	Frauen
<60 % des mittleren Einkommens	71,0	78,4
60 bis <80 % des mittleren Einkommens	73,3	79,7
80 bis <100 % des mittleren Einkommens	75,2	80,7
100 bis <150 % des mittleren Einkommens	76,0	82,1
≥ 150 % des mittleren Einkommens	79,6	82,8
Insgesamt	75,0	80,8

41

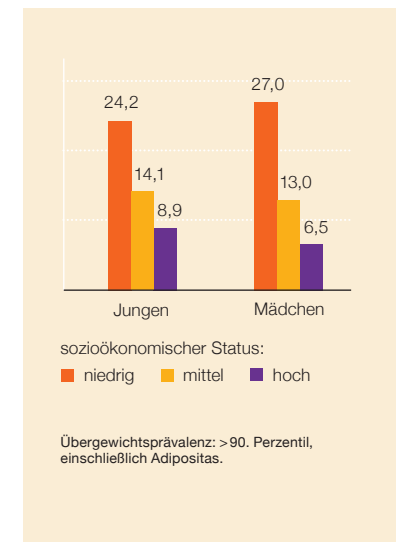
Prozent der Frauen mit niedrigen Löhnen fühlten sich 2018 durch ihre Arbeit psychisch belastet. Bei Männern mit niedrigen Löhnen waren es fast 37 Prozent. Der Anteil psychisch belasteter Personen war mehr als dreimal so hoch wie bei Personen mit hohen Löhnen.

2

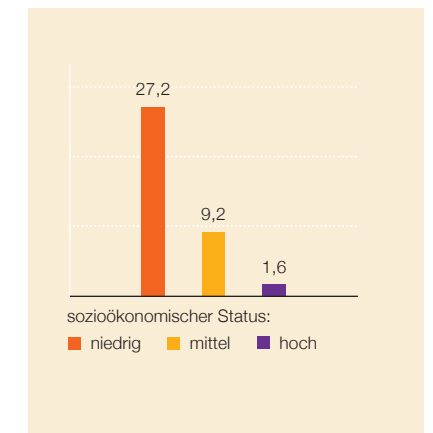
Entwicklung der sportlichen Inaktivität bei 30- bis 64-Jährigen nach Bildung 1994 bis 2017 — in Prozent ³



Übergewichtsprävalenz bei 3- bis 17-Jährigen nach Geschlecht und sozioökonomischem Status 2014–2017 — in Prozent ⁴



Mütterliches Rauchen in der Schwangerschaft nach sozioökonomischem Status 2014–2017 — in Prozent ⁵



Rauchverhalten nach Bildung 2014 — in Prozent ⁶

	Männer			Frauen		
	Raucher	Ex-Raucher	Nie-Raucher	Raucherinnen	Ex-Raucherinnen	Nie-Raucherinnen
18–29 Jahre						
niedrige Bildung	48,8	11,0	40,2	37,3	17,4	45,3
mittlere Bildung	33,2	13,1	53,7	29,1	15,9	55,0
hohe Bildung	25,7	9,3	65,0	15,6	14,6	69,8
30–44 Jahre						
niedrige Bildung	43,7	29,3	27,0	37,9	27,2	34,9
mittlere Bildung	36,4	30,0	33,6	28,7	26,6	44,7
hohe Bildung	25,9	23,1	51,0	13,1	28,0	58,8
45–64 Jahre						
niedrige Bildung	34,3	39,4	26,3	27,9	33,9	38,2
mittlere Bildung	28,8	38,4	32,8	24,9	31,8	43,3
hohe Bildung	17,9	33,4	48,7	13,1	32,3	54,5
ab 65 Jahren						
niedrige Bildung	8,0	55,5	36,5	6,2	22,4	71,5
mittlere Bildung	11,1	55,7	33,2	7,4	28,4	64,2
hohe Bildung	9,8	54,4	35,9	7,6	32,9	59,5

Quellen (CC BY-NC-ND 4.0-Lizenz):

¹ Bundeszentrale für politische Bildung. Datenreport 2021 (S. 334); Datenbasis: SOEP und Periodensterbefragen 1992–2016, Quelle: Lampert et al. 2019.

² Bundeszentrale für politische Bildung. Datenreport 2021 (S. 338).

³ Bundeszentrale für politische Bildung. Datenreport 2021 (S. 344); Datenbasis: SOEP v35.

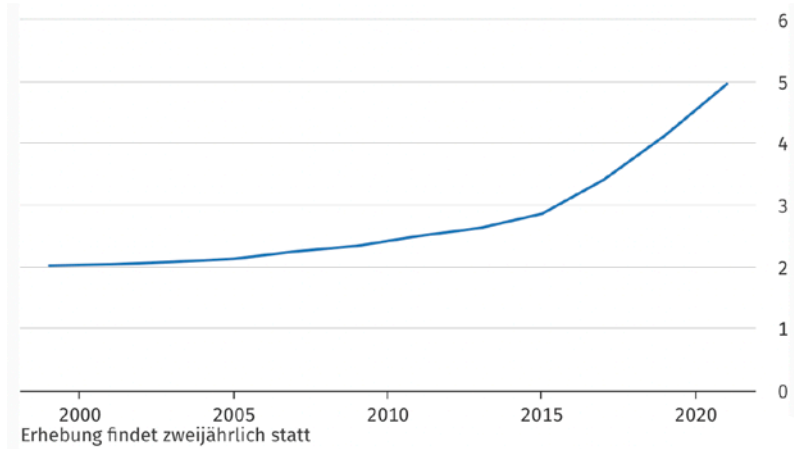
⁴ Bundeszentrale für politische Bildung. Datenreport 2021 (S. 341); Datenbasis: KiGGS Welle 2 (2014–2017), Quelle: Schienkiewitz et al. (2018).

⁵ Bundeszentrale für politische Bildung. Datenreport 2021 (S. 341); Datenbasis: KiGGS Welle 2 (2014–2017), Quelle: Kuntz et al. 2018.

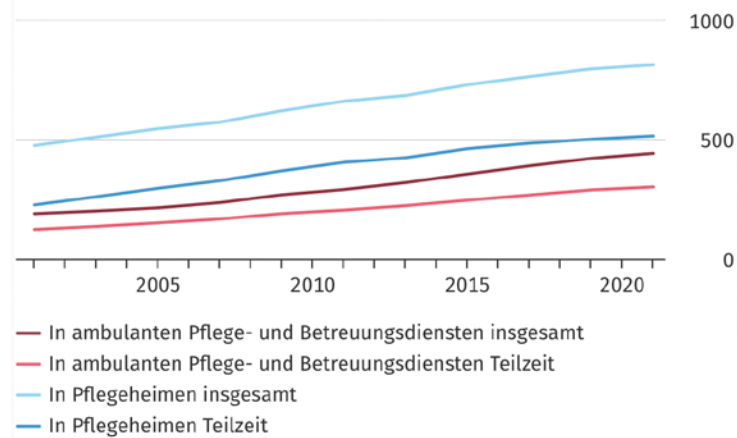
⁶ Bundeszentrale für politische Bildung. Datenreport 2021 (S. 337); Datenbasis: GEDA 2014/2015-EHIS.

Pflege und Schwerbehinderungen

Pflegebedürftige — in Millionen ¹

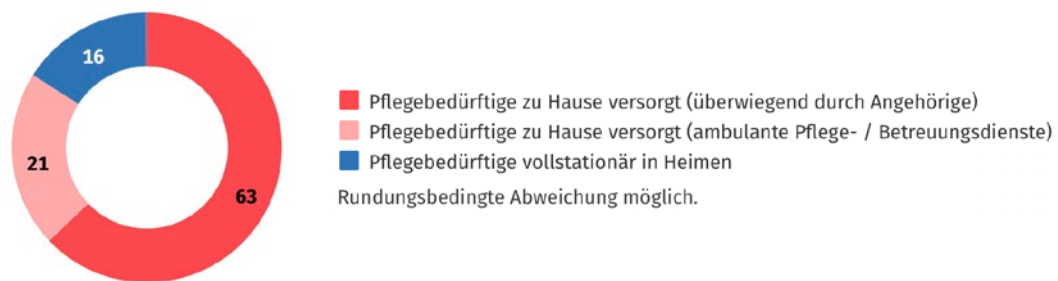


Beschäftigte in ambulanten Pflege- und Betreuungsdiensten und Pflegeheimen — in Tausend ²



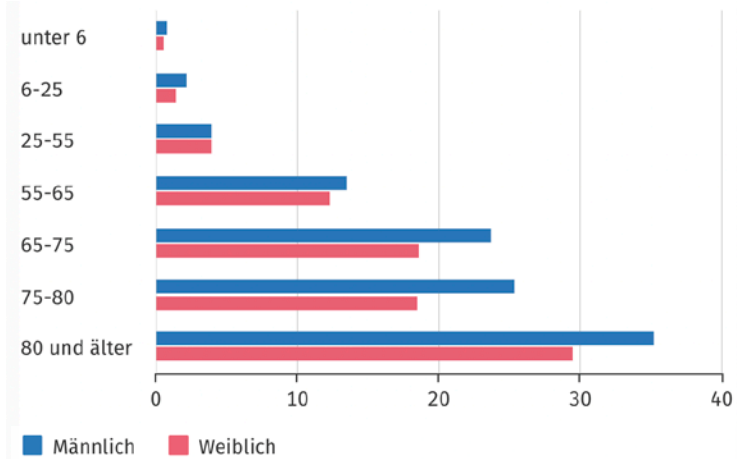
Pflegebedürftige nach Versorgungsart 2021

— in Prozent, insgesamt 5,0 Millionen ³



Schwerbehindertenquote nach Alter 2021

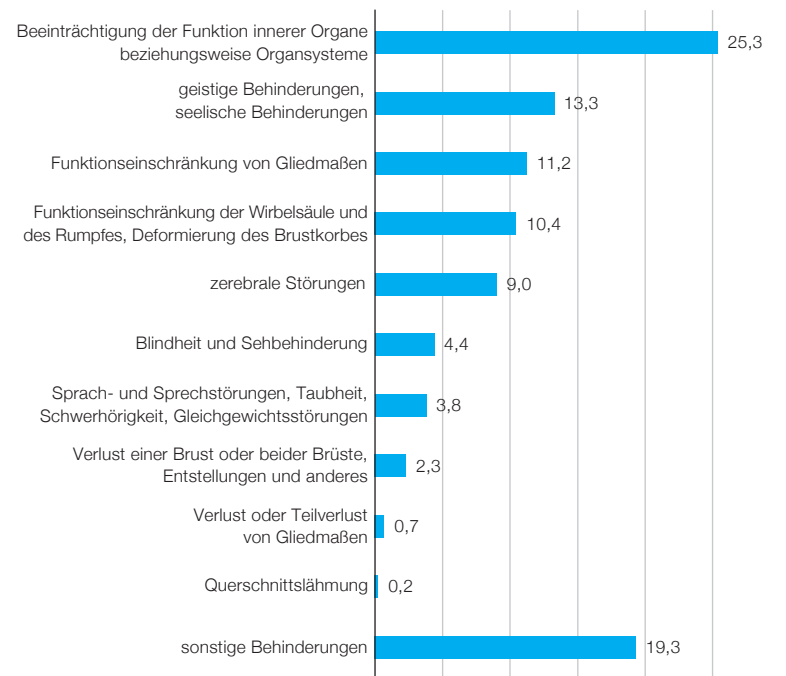
Anteil an der jeweiligen Bevölkerung 2020 — in Prozent ⁴



Bevölkerung am 31.12.2020 - Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011.
Personen mit Signierung des Geschlechts "divers" und "ohne Angabe" (§ 22 Absatz 3 PStG) werden ab dem Berichtsjahr 2021 aus Gründen der statistischen Geheimhaltung per Zufallsprinzip dem männlichen oder weiblichen Geschlecht zugeordnet.

Schwerbehinderte Menschen 2019 nach Art der schwersten Behinderung

— in Prozent ⁵



Quellen:

¹ Destatis. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/12/PD22_554_224.html; Statistisches Bundesamt [Destatis], 2023.

² Destatis. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/05/PD23_N029_23.html; Statistisches Bundesamt [Destatis], 2023.

³ Destatis. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Pflege/_inhalt.html#sprg229164; Statistisches Bundesamt [Destatis], 2023.

⁴ Destatis. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/_Grafik/_Interaktiv/behinderte-menschen-quote.html; Statistisches Bundesamt [Destatis], 2023.

⁵ Bundeszentrale für politische Bildung. Datenreport 2021 [S. 329, CC BY-NC-ND 4.0-Lizenz].

Thomas Flieger

Vom »Krankheits-bezahlssystem« zu einem bezahlbaren Gesundheits(kompetenz)-system

Die Aufgabe, unser wertvolles Gesundheitssystem nachhaltig und zukunftsfähig auszurichten, ist einzigartig und gewaltig. Aktuell werden 83.155 Millionen Bürgerinnen und Bürger in Deutschland durch die Gesundheitswirtschaft medizinisch überwiegend kurativ versorgt. Dafür steht ihnen ein sehr gut ausgebildetes und erfahrenes Netzwerk von Leistungserbringern unter anderem aus 1.887 Krankenhäusern (Stand 2021) mit 484.000 Betten, mit 185.298 Ärztinnen, Ärzten sowie Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten, die in der ambulanten Versorgung tätig sind, und 18.068 Apotheken zur Verfügung.

Die Kosten dieses Versorgungssystems sind hoch – sehr hoch: 498,1 Milliarden Euro – 13,2 Prozent des BIP, betragen im Jahr 2022 die Gesamtausgaben, so die aktuellsten Zahlen des Statistischen Bundesamts. Dies entspricht einem Wert von 5.990 Euro je Einwohnerin und Einwohner, die für die Gesundheitswirtschaft in Deutschland in 2022 ausgegeben wurden. Insgesamt fast 1,36 Milliarden Euro pro Tag bewegt das Gesundheitswesen in Deutschland. Damit geht mehr als jeder 10. Euro des deutschen Bruttoinlandsprodukts ins Gesundheitswesen. Unser deutsches Gesundheitssystem beschäftigt dabei 6,0 Millionen Menschen.

97 gesetzliche und 43 private Krankenversicherungen verantworten wesentliche Teile der Bezahlung der Gesundheitsversorgung in Deutschland.

98,6 Prozent der Bürgerinnen und Bürger sind gesetzlich (73.274.131 – 88,1 Prozent) oder privat (8.723.900 – 10,5 Prozent) versichert. Lediglich ein mit 1.157.000 Millionen

Bürgerinnen und Bürgern (1,4 Prozent) kleiner Teil erhält die Leistungen aus steuerlichen Mitteln und im Rahmen einer Grundversorgung durch die ergänzenden sozialen Strukturen.

Ein durchaus sehr beachtlicher Wert von 60,2 Milliarden Euro (2021 – 12,7 Prozent) wird bei der Betrachtung der Gesamtausgaben im deutschen Gesundheitssystem durch die Bürgerinnen und Bürger selbst aufgebracht. Damit liegt Deutschland fast fünf Prozent über dem Mittelwert der OECD-Staaten (27,7 Prozent). In der Betrachtung der Effizienz unseres Gesundheitssystems rangiert Deutschland mittlerweile nur noch auf Platz 25 in der Welt.

Was macht den ursprünglichen Vordenker Deutschland, der mit der Gründung der Deutschen Sozialversicherung und der Krankenversicherung als Speerspitze im Juni 1883 wahrlich Geschichte schrieb, heute zu einem international drohenden »Pflegefall« in der Welt der Gesundheitssysteme?

Die drei systemischen Fehler in unserem Gesundheitssystem

Das deutsche »Krankheitsbezahlssystem« stellt geschichtlich induziert in den zentralen Mittelpunkt seiner Handlungen den Umgang mit Erkrankungen und deren Heilung bzw. Linderung.

Mehr als 553 Millionen ambulante Behandlungsfälle, ca. 16,7 Millionen stationäre Behandlungsfälle, 25 Millionen Patientinnen und Patienten in den Notaufnahmen unserer Krankenhäuser sind ein sehr wesentliches Indiz für die systemischen Fehlleitungen.

Mehr als 93 Prozent unserer Ausgaben folgen der Logik der Krankheitsbezahlung. Mit 9,8 ambulanten Arztkontakten pro Jahr liegt Deutschland deutlich über dem Durchschnitt der OECD (6,8). Im Vergleich dazu weist Schweden 2,6 Arztkontakte auf. Interessant ist bei näherer Betrachtung die deutlich differierende Zeit, die der Deutsche bei seinem Arzt im Benchmark zu Schweden verbringt. 7,6 Minuten stehen in Deutschland 22,5 Minuten in Schweden gegenüber.



Thomas Flieger
1972 in Kleinmachnow geboren

seit 2019 Unternehmer (Baobab Healthcare GmbH) im Gesundheitsmarkt mit dem Schwerpunkt, Start-ups und innovative Unternehmen beim Markteintritt und der Marktentwicklung zu unterstützen
1994 – 2019 verschiedene Positionen BARMER Krankenkasse, zuletzt als Hauptgeschäftsführer in Sachsen-Anhalt
1991 – 1994 Ausbildung als Sozialversicherungsfachangestellter



Mit 58,8 Prozent der Deutschen sieht sich laut einer Studie der Universität Bielefeld aus dem Jahr 2021 weit mehr als die Hälfte unserer Bevölkerung bei gesundheitsrelevanten Informationen vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt. Lediglich 14,7 Prozent weisen nach eigenen Angaben eine exzellente Gesundheitskompetenz von sich aus.

Über eine geringe Gesundheitskompetenz zu verfügen bedeutet auch, größere Orientierungsschwierigkeiten im Gesundheitssystem zu haben, häufiger in das Krankenhaus eingewiesen zu werden, öfter den ärztlichen Notfalldienst in Anspruch zu nehmen und häufiger vor größere Kommunikationsschwierigkeiten mit den Gesundheitsprofessionen gestellt zu sein.

Zudem verhalten sich Menschen mit geringer Gesundheitskompetenz ungesünder: Sie bewegen sich beispielsweise weniger, ernähren sich schlechter und rauchen häufiger. Die ausgewiesenen Werte sind vor allem im Kontext der stetig wiederkehrend formulierten Gesundheitsziele Deutschlands alarmierend.

Die Bürgerinnen und Bürger treffen bei ihrer Suche nach gesundheitsorientierten Dienstleistungen auf eine ausgesprochen hohe Partikularität und fehlende Veränderungsbereitschaft innerhalb der heute existierenden Leistungserbringer.

Einerseits beklagen wir den Rückgang der Anzahl stationärer Kliniken, die fehlende ländliche Versorgung an Hausärzten und Hausärztinnen, die Terminschwierigkeiten bei fachärztlichen Bedarfen und das Fehlen von medizinischem und pflegerischem Personal, andererseits verstehen wir es leider nicht als Chance, durch das kollaborative Überbrücken von Sektorengrenzen zu neuen Versorgungskonzepten zu finden. Die blockierenden Klammern etablierter Stakeholder wie Krankenkassen, Kassenärztlichen Vereinigungen, Ärzteschaft und Apothekerschaft, aber auch die Infrastruktur-Stakeholder, wie zum Beispiel die Nationale Agentur für Digitale Medizin (gematik), führen zu einer sich verhindernden Erneuerung.

Wir erzwingen und ertragen jährlich wiederkehrend eine Diskussion zu Beitragsentwicklungen von gesetzlichen und privaten Kostenträgern, tragen zunehmend persönliche Gelder zu Prävention, Vorsorge, Früherkennung und Versorgung im Rahmen von IGELE-Leistungen und haben uns mittlerweile stillschweigend an eine wenig kritische Akzeptanz herangearbeitet.

Der (neue) Weg – die Vision

Unser alltägliches Leben findet im Kontext von Verhaltens- und Verhältnisräumen statt. Dabei ist der kleinste gemeinsame Nenner unser natürlicher Lebensraum.

Der Ort, wo ein echtes Gesundheitssystem neu entstehen kann und wird – sinnstiftend, wertschätzend, dynamisch und interoperativ sowie sektorenübergreifend –, ist unser alltäglicher Lebensraum: die Kommune.

Und dort, wo ergänzend zur familiären Verantwortung Kindergärten, Schulen, Hochschulen und Betriebe für das Erlangen von Kompetenzen, Fähigkeiten und Fertigkeiten ihre Hilfestellung auf dem Entwicklungsweg des Individuums anbieten und damit auch eine direkte Chance der Einwirkung auf die Gesundheitskompetenz geben, fordere ich als Erstes die Einführung eines Unterrichtsfachs »Gesundheit«. Dieses Unterrichtsfach dürfen unsere Kinder ab der Vorschule entdecken, leben und lieben lernen.

Der **Aufbau digitaler analytischer Kanäle**, die uns dabei helfen, den Gesundheitsraum in der Kommune zu verstehen und sachlich, faktisch zu gestalten, ist dabei unabdingbar. Gleichermaßen müssen wir technologische Chancen für ein gesünderes Leben erkennen, begreifen und letztlich für den Einzelnen und die Einzelne ebenso wie für die Allgemeinheit nutzbar machen. So ist es erforderlich, z. B. die Genomsequenzierung als festen Baustein u. a. zur Analyse von genetisch bedingten Erkrankungen in unser Gesundheitssystem zu integrieren.

Ergänzend zu dieser Vision halte ich es für dringend geboten, in jeder sich selbst verwaltenden Kommune zwingend moderierte und **systematisierte Gesundheitskreise** zu entwickeln und damit dem Verhaltensrahmen auch einen Verhältnisrahmen zu geben. Dabei entsteht ein agiles und interaktives, auf Prävention ausgerichtetes und handelndes System, aus welchem Gesundheitskompetenz partizipativ erwachsen kann.

Prävention, Vorsorge, Früherkennung und Versorgung werden in **hybriden Modellen** in der Kommune unter einem gemeinsamen Dach stattfinden und so die Möglichkeit schaffen, dem Menschen – gleich seiner aktuellen gesundheitlichen Konstitution – einen akzeptierten Einstieg in das System zu ermöglichen und ihn auf seiner »Reise« optimal zu begleiten.

Die Versorgung der Zukunft wird **smarte Übergänge** von der ambulanten Versorgung durch Ärztinnen und Ärzte sowie Arztassistenten genauso beinhalten wie auch die stationär erforderlichen kurativen und rehabilitativen Maßnahmen. Diese Versorgung wird begleitet durch die drei Stufen der Prävention: Primär (vor Krankheitsbeginn –



z. B. Impfungen), Sekundär (im Frühstadium einer Erkrankung – z. B. Früherkennungsmaßnahmen), Tertiär (bei manifestierten Erkrankungen – z. B. Patientenschulungen).

Der Mittelfluss im deutschen Gesundheitssystem ändert seine Richtung. Zentraler Kern bei der Vergütung der Leistungserbringer sind die **Gesunderhaltung und die Gesundwerdung**. Die finanziellen Mittel fließen nach diesem Grundsatz.

Der **Hausarzt** mit seiner mit ihm Hand in Hand arbeitenden Arztassistentenz wird in Zukunft der **zentrale Navigator** für alle gesundheitlichen Belange sein und erhält für seine Leistungen eine pauschale Zuwendung für die Begleitung seiner von ihm zu betreuenden Menschen. Dafür existieren bereits Lösungen.

Das Gesundheitssystem versteht sich bei der **Vergütung grundsätzlich sektorenübergreifend** und verbindend.



Hybride Fallpauschalen halten Einzug und würdigen jeden Erbringer im ersten Schritt für die Gesunderhaltung und im zweiten Schritt kurativ.

Regelmäßige vollumfängliche Scans der Gesundheit des/der Einzelnen und kumuliert für das Verhältnissystem lassen uns die persönlichen Gegebenheiten und Erfordernisse technologisch hochwertig exakt vermessen und bieten die Chance, eine faktenbasierte Steuerung der gesundheitlichen Rahmenbedingungen zu realisieren.

Der Mensch wird über seine sich entwickelnde Gesundheitskompetenz zu einem stetig lernenden nachhaltigen Gesundheitswesen. Er übernimmt für sich und seine durch ihn beeinflussbaren gesundheitlichen Rahmenbedingungen eine **direkte Verantwortung**. Die sozialen und wirtschaftlichen Brücken im Gesundheitssystem werden neben den Prinzipien der Leistungsfähigkeiten und Leistungsfertigkeiten ergänzt um die Komponenten Verantwortungsbereitschaft und Verantwortungsübernahme.

Das System der heutigen dualen und gegliederten Krankenversicherung entwickelt sich weiter zu einem aufeinander abgestimmten **System der obligatorischen und der fakultativen Krankenversicherung**, die sich an den realen Lebensräumen der Menschen, in denen die Gesunderhaltung stattfindet, orientiert. Ergänzende Bausteine können in einer betrieblichen Verantwortung (betriebliche Krankenversicherung – bKV) wie auch in einer kommunalen Verantwortung verortet werden.

Die erzeugten individuellen wie auch systemischen Daten werden auf einer **einheitlich genutzten Cloudplattform** rollenbasiert bereitgestellt. Hier existieren bereits bestehende Lösungen, wie zum Beispiel der Medical Data Space der Frauenhofer-Gesellschaft, die unter den heute gegebenen Rahmenbedingungen neu bewertet werden sollten. Der Kunde entscheidet autonom und selbstbestimmt, wem er welche Zugriffe auf die eigenen Daten ermöglicht. Er bekommt dabei auch die Möglichkeit zu entscheiden, ob und in welchem Umfang er die eigenen Gesundheitsdaten für Forschungszwecke und für Zwecke der Systemweiterentwicklung freigibt.

Letztlich liegt es in unserer Hand, mit einer wahrhaftigen Bereitschaft dringend erforderliche Veränderungen einzugehen und zuzulassen und gemeinsam den Mut aufzubringen, unser wertvolles Gesundheitssystem in eine neue und nachhaltige Zukunft zu führen. Getreu des Mottos: Einfach mal Machen!

Thomas Salzmann

Altersarmut vermeiden – Ansätze für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung

Laut der alle vier Jahre erhobenen repräsentativen Studie »Alterssicherung in Deutschland« bezogen im Jahr 2019 in Westdeutschland 85 Prozent der Männer und 88 Prozent der Frauen ab 65 Jahren eine eigene Rente der gesetzlichen Rentenversicherung. In Ostdeutschland lagen die entsprechenden Anteile bei 97 und 98 Prozent.

Kein anderes Alterssicherungssystem in Deutschland ist so verbreitet und damit gesellschaftlich relevant wie die gesetzliche Rentenversicherung.

Schaut man auf die Überschriften in deutschen Tageszeitungen, kann sich aber – zumindest kommunikativ – der Eindruck einer in sich widersprüchlichen Dauerkrise für die gesetzliche Rentenversicherung verfestigen. So war in den vergangenen Jahren zum Beispiel Folgendes zu lesen:

»Party feiern die Alten«

sagt die *Frankfurter Allgemeine Woche*.

»Flexibel in den Ruhestand«

titelt das *Handelsblatt*.

»Viele Hürden für längeres Arbeiten«

verkündet hingegen *Die Welt*.

»Die Renten steigen kräftig«

sagt die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

»Goodbye, Ruhestand«

schreibt hingegen die *Süddeutsche Zeitung*.

»Angst vor Armut im Alter«

titelt dafür die *Berliner Morgenpost*.



Dr. Thomas Salzmann
1976 in Rostock geboren

seit 2020 Deutsche Rentenversicherung Bund
2018 – 2020 Referent im Bundesministerium für Arbeit und Soziales
2016 – 2017 Büroleiter im Parteivorstand der SPD
2010 – 2015 Referent im Bundesministerium für Arbeit und Soziales
2004 – 2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Lehrstühlen für »Empirische Sozialforschung und Demografie« sowie »Demografie und Ökonometrie« an der Universität Rostock, Promotion zum Dr. rer. pol.
1997 – 2004 Studium der Volkswirtschaftslehre und Demografie in Berlin und Rostock

Im Grunde gilt es, mit diesen unterschiedlichen Aussagen Nachsicht zu haben.

Denn die gesetzliche Rentenversicherung ist zweifellos kompliziert – so wie das wahre Leben mit einer Erwerbs- und Rentenphase eben auch.

Lässt man sich aber auf die verschiedensten Fachtermini der gesetzlichen Rentenversicherung ein, kann man deren Mechanismen durchaus nachvollziehen. Genau dies soll auf den nächsten Seiten versucht werden. Eines steht aber jetzt schon fest: Es liegt am Verfasser dieser Zeilen, wenn am Ende dennoch Fragen offenbleiben.

Umstellung auf Generationenvertrag

Die gesetzliche Rentenversicherung, wie wir sie heute kennen, basiert auf der Rentenreform von 1957, die gleich mehrere bis dato funktionale Kernelemente grundlegend neu definierte. So wurde das vormals angewendete Kapitaldeckungsverfahren durch das Umlageverfahren ersetzt. Leistungszahlungen werden seitdem nicht mehr aus den Rücklagen der Rentner, sondern aus den laufenden Beitragseinnahmen bestritten. So kommt die jeweils arbeitende Generation für die Renten ihrer Elterngeneration auf und erwirbt dadurch ihrerseits Rentenansprüche gegenüber der ihr nachfolgenden Generation.

Mit der Umstellung auf diesen Generationenvertrag wurde auch das sogenannte Äquivalenzprinzip eingeführt. Seitdem sind die individuellen Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung mit der Höhe der individuellen Ansprüche verknüpft.

Auch das Leistungsniveau wurde mit der Rentenreform von 1957 deutlich angehoben. Zudem sorgte die Einführung der dynamischen Rentenanpassung mittels Orientierung an der aktuellen Lohnentwicklung dafür, dass Rentner an der gesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung teilhaben.

Diese einzelnen Elemente der Reform von 1957 sind angesichts sich ändernder gesellschaftlicher und ökonomischer Bedingungen immer wieder nachjustiert worden, die Grundausrichtung ist jedoch bis heute unverändert. Trotz aller Unkenrufe hat sich die gesetzliche Rentenversicherung bisher bewährt und als stabiler Anker in so mancher Krise erwiesen.

Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung finanziert ihre laufenden Leistungen durch Einnahmen aus steuergedeckten Bundesmitteln und Beiträgen, die in Summe sogar höher ausfallen als jene des Bundeshaushalts. Im Jahr 2022 betragen die Einnahmen der Deutschen Rentenversicherung 363 Milliarden Euro. Davon entfielen rund 25 Prozent auf Bundeszuschüsse und 75 Prozent auf Beiträge. Zu letzteren gehören Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, von Selbstständigen für Erwerbstätigkeit, von freiwillig Versicherten, vom Bund für Kindererziehungszeiten sowie von anderen Sozialversicherungszweigen, zum Beispiel für Empfänger von Arbeitslosengeld oder Krankengeld.

Die jährlichen Beitragseinnahmen sind damit hauptsächlich abhängig von der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, der Veränderung der Bruttoverdienste und des Beitragssatzes. Die beiden letztgenannten Größen beeinflussen wiederum die Höhe der vier unterschiedlichen Arten von Bundeszuschüssen an die Rentenversicherung:

1. Der allgemeine Bundeszuschuss steigt mit dem Durchschnittswachstum der Löhne und Gehälter mit einer Zeitverzögerung von zwei Jahren sowie abhängig von der Veränderung des Beitragssatzes gegenüber dem Vorjahr.
2. Der zusätzliche Bundeszuschuss steigt mit den Einnahmen des Bundes aus einem Prozentpunkt der Mehrwertsteuer.
3. Der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss folgt der Veränderung der Bruttoverdienste, abzüglich rund 400 Millionen Euro für Leistungen der Grundsicherung.
4. Der Bund beteiligt sich an der knappschaftlichen Rentenversicherung in Höhe von etwa 5 Milliarden Euro.

Trotz der deutlich gestiegenen Rentenzahl ist der Beitragssatz zur Rentenversicherung heute mit 18,6 Prozent nicht höher als Mitte der 1990er Jahre und niedriger als zur Jahrtausendwende. Grund dafür sind neben einem erheblichen Anstieg von Beitragszahlern auch höhere Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung seit Ende der 1990er Jahre.

Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung

Die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung betragen 2022 gut 360 Milliarden Euro, wovon rund 90 Prozent auf die Zahlung von Renten entfielen, deren Volumen durch die Zahl der Renten und durch die jährliche Rentenanpassung bestimmt wird. 2022 wurden von rund 21,3 Millionen Rentenbeziehern gut 25,9 Millionen Renten in Anspruch genommen. Davon wurden rund 1,71 Millionen Renten ins Ausland gezahlt – 1,23 Millionen davon in Länder der Europäischen Union. Mehr als 85 Prozent aller Auslandsrenten sind an ausländische Staatsangehörige überwiesen worden, die durch ihre Beitragszahlungen Rentenansprüche erworben haben. Knapp 15 Prozent der Auslandsrenten wurden an deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz im Ausland ausgezahlt.

Renten werden nach Rentenarten mit jeweils spezifischen Anspruchsvoraussetzungen unterteilt. So gewährt die gesetzliche Rentenversicherung Leistungen für folgende Rentenarten:

- Regelaltersrente
- Altersrente für Bergleute
- Altersrenten für langjährig und besonders langjährig Versicherte
- Renten für Hinterbliebene
- Altersrente für schwerbehinderte Menschen
- Erwerbsminderungsrenten
- Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung

Der zweitgrößte Ausgabenposten der Rentenversicherung war in 2022 mit rund 25 Milliarden Euro die hälftige Beitragszahlung an die Krankenversicherung der Rentner.

Rentenbezug und Rentenbeginn

Die Menschen leben immer länger – und bekommen deshalb heute ihre Rente sehr viel länger gezahlt als vor 50 Jahren. Während die steigende allgemeine Lebenserwartung eine sehr erfreuliche Tatsache ist, ist sie für die Finanzierung der Rentenausgaben herausfordernd. Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer bei den

Versichertenrenten lag 2022 für Männer bei rund 18,8 Jahren, für Frauen bei rund 22,2 Jahren. Allein in den vergangenen fünf Jahren gab es einen diesbezüglichen Anstieg um gut ein Jahr bei den Männern und um etwa 0,6 Jahre bei den Frauen, auch wenn die Dauer des Rentenbezugs zuletzt nicht mehr so stark anstieg.

Zu erklären ist dies vor allem mit der schrittweisen Anhebung der sogenannten Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis 2030 für eine abschlagsfreie Rente. In den vergangenen Jahren ist deshalb das durchschnittliche Alter, in dem Altersrenten erstmalig in Anspruch genommen wurden, deutlich gestiegen. Betrug es im Jahr 2000 noch 62,3 Jahre bei Frauen und 62,2 Jahre bei Männern, so lag es 2022 für beide Geschlechter bei 64,4 Jahren.

Da der Aufbau der Rentenanwartschaften diskriminierungsfrei gegenüber Faktoren ist, die die Lebenserwartung beeinflussen, folgen hieraus zwangsläufig unterschiedliche individuelle »Renditen«, die immer wieder Teil öffentlicher Diskussionen und Reformüberlegungen sind.

Anzahl der Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung

Die Rentenversicherung hatte 2021 insgesamt 57 Millionen Versicherte. Davon waren 39,2 Millionen Menschen aktiv versichert und 17,8 Millionen passiv. Aktiv versichert sind alle Menschen, auf deren Rentenkonto sich innerhalb eines Jahres eine Veränderung ergibt. Passiv versichert sind Personen ohne eine Kontoveränderung. Zu den aktiv Versicherten zählen unter anderem:

- alle versicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer und Auszubildenden
- bestimmte Selbstständige
- Pflegepersonen, die Angehörige, Nachbarn oder Freunde in häuslicher Umgebung pflegen
- Minijobber
- Mütter und Väter, die ein Kind während der ersten zehn Lebensjahre erziehen, mit Pflichtversicherung für die ersten drei Lebensjahre
- freiwillig Versicherte
- Arbeitslose

Unter den am Jahresende 2021 aktiv Versicherten befanden sich rund 7,2 Millionen mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Mit knapp über einer Million bilden Türken die mit Abstand größte Gruppe, gefolgt von rund 581.000 polnischen, 498.000 rumänischen und 343.000 italienischen Staatsbürgern.



Wie berechnet sich die Höhe der Rente?

Die Höhe der Rente ist durch das Äquivalenzprinzip stark vom individuellen Erwerbseinkommen während der gesamten Erwerbsphase des Versicherten abhängig. Die monatliche Rentenhöhe lässt sich aus der Multiplikation folgender Werte ermitteln:

Entgeltpunkte × Zugangsfaktor × aktueller Rentenwert × Rentenartfaktor.

Entgeltpunkte – nach dem Äquivalenzprinzip – sind hierbei der wichtigste Wert. Ein jährlicher Entgeltpunkt wird gebildet, indem der individuelle Jahresverdienst des Versicherten mit dem Durchschnittsverdienst aller Versicherten verglichen wird. Ist der Verdienst mit dem Durchschnittswert identisch, ergibt dies einen Entgeltpunkt. Bei Abweichungen ist dieser entsprechend kleiner oder größer, aber in seiner Höhe durch die jeweilige Beitragsbemessungsgrenze begrenzt. Die über die Versicherungszeit gesammelten Entgeltpunkte werden zum Rentenbeginn aufsummiert und fließen als solche in die Höhe der Rentenberechnung ein.

Damit sich für Rentenbezieher der neuen Bundesländer durch die vergleichsweise niedrigen Arbeitsentgelte in der DDR und den heute noch bestehenden Lohnunterschieden keine Nachteile bei der Rentenberechnung ergeben, werden die Entgelte auf das Niveau der alten Bundesländer angehoben. Das heißt, der Verdienst in den neuen Bundesländern oder in der DDR wird mit einem Umrechnungsfaktor erhöht. Dieser Faktor entspricht etwa dem Verhältnis »West-Durchschnittsentgelt zu Ost-Durchschnittsentgelt« und wird jedes Jahr neu festgelegt. Dieses Vorgehen läuft im Jahr 2024 aus.

Mit dem **Zugangsfaktor** werden Zu- oder Abschläge bei der Rentenberechnung berücksichtigt. Abschläge werden bei vorzeitigem Rentenbeginn, also vor der sogenannten Regelaltersgrenze eingerechnet. Zuschläge gibt es, wenn nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze noch keine Rente in Anspruch genommen wird. Wird eine Rente ab der Regelaltersgrenze bezogen, beträgt der Zugangsfaktor 1.

Der **aktuelle Rentenwert** ist der jährlich zum 1. Juli angepasste Gegenwert in Euro, der einem Entgeltpunkt entspricht – abhängig von der jeweiligen volkswirtschaftlichen Entwicklung. Grundsätzlich folgt die Anpassung des aktuellen Rentenwerts der Entwicklung der Bruttolöhne in Deutschland. Niedrige Rentenwerte in den neuen Bundesländern, die sich aus geringeren Bruttolöhnen in Ost- im Vergleich zu Westdeutschland ergeben, werden seit dem 1. Juli 2018 bis zum 1. Juli 2024 schrittweise nivelliert. Zusätzlich werden die Veränderungen des Beitragssatzes in der Rentenversicherung und die Entwicklung des zahlenmäßigen Verhältnisses von Beitragszahlern und Rentnern über den »Nachhaltigkeitsfaktor« berücksichtigt. Rentenkürzungen sind durch die sogenannte »Rentengarantie« gesetzlich ausgeschlossen, werden jedoch mit nachfolgenden Erhöhungen des aktuellen Rentenwerts verrechnet. Bis zum Jahr 2025 garantiert der Gesetzgeber zudem ein

Rentenniveau in Höhe von mindestens 48 Prozent. Sollten die Vorausberechnungen der Bundesregierung im jährlichen Rentenversicherungsbericht ein Absinken des Rentenniveaus auf unter 43 Prozent bis zum Jahr 2030 prognostizieren, sind dem Gesetzgeber geeignete Maßnahmen zum Gegensteuern vorzuschlagen. Wie das Rentenniveau mit dem aktuellen Rentenwert zusammenhängt, wird im nachfolgenden Abschnitt beschrieben. Für die Rentenanpassung zum Juli 2023 führte die Berechnung des aktuellen Rentenwerts erstmalig zu einem einheitlichen Betrag in West- und Ostdeutschland, nämlich 37,60 Euro.

Der **Rentenartfaktor** ist abhängig von der Art der durch den Versicherten beantragten Rente. Altersrenten, Renten wegen voller Erwerbsminderung und Erziehungsrenten haben einen Rentenartfaktor von 1. Renten wegen teilweiser Erwerbsminderung haben einen Wert von 0,5, Vollwaisenrenten von 0,2, Halbwaisenrenten von 0,1 und für Witwenrenten beträgt der Faktor 0,55 bzw. 0,6.

Die unterschiedlichen Zahlen zur Rentenhöhe

Der Wert einer Rente kann in Relation zu einer Basis oder in absoluten Geldbeträgen angegeben werden. Für den relativen Vergleich wird das Rentenniveau – als Nettowert vor Steuern – herangezogen. Dieses ist die Relation zwischen der Höhe einer abschlagsfreien Altersrente nach 45 Beitragsjahren mit stets durchschnittlichem Verdienst und dem aktuellen durchschnittlichen Einkommen eines Arbeitnehmers. Der Zählerbetrag in diesem Bruch wird auch als Standardrente bezeichnet. Von der Standardrente – als Bruttorentenbetrag – werden noch die Sozialabgaben für die Kranken- und Pflegeversicherung abgezogen und vom durchschnittlichen Bruttoverdienst die durchschnittlichen Sozialabgaben sowie der durchschnittliche Aufwand zur privaten Altersvorsorge.

Im Jahr 2023 lag das Rentenniveau bei 48,15 Prozent. Ein Absinken des Rentenniveaus heißt nicht, dass die absoluten Rentenbeträge sinken. Das ist durch die Rentengarantie sogar gesetzlich ausgeschlossen. Im Gegenzug kann aber die fiktive Größe »Rentenniveau« ansteigen, wenn im gleichen Jahr die Rentengarantie greift und der durchschnittliche Bruttoverdienst gesunken ist.

Für die Angabe und die Interpretation der Rentenhöhen in absoluten Beträgen gilt es, nach Art der jeweiligen Rentenleistung zu differenzieren. Ebenso unterscheiden sich die Rentenhöhen zu den jeweiligen Rentenleistungen je nach Zugangsjahr- oder Bestandsstatistik. Absolute Rentenhöhen werden in den Statistiken der Deutschen Rentenversicherung zudem als sogenannte durchschnittliche Zahlbeträge – also nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge – ausgewiesen. Die durchschnittliche Höhe der im Jahr 2022 neu zugegangenen monatlichen Regelaltersrenten und vorgezogenen Altersrenten lag für Männer in den alten Bundesländern bei 1.256 Euro und für Frauen bei 842 Euro. In den neuen Bundesländern betragen diese Zahlbeträge 1.174 Euro für Männer und 1.109 Euro für Frauen.

Allerdings fallen in die Kategorie »Regelaltersrenten und vorgezogene Altersrente« auch all jene Personen, die gegebenenfalls nur für eine relativ kurze Zeit, mindestens jedoch für fünf Jahre (als sogenannte Mindestwartezeit) – in die Rentenversicherung eingezahlt haben. Dies können spätere Beamte oder Selbstständige gewesen sein, die aus den kurzen Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung Rentenansprüche mit geringen Zahlbeträgen haben und damit den ausgewiesenen durchschnittlichen Zahlbetrag insgesamt verzerren.

Aussagekräftiger für weitere Vergleiche sind daher die Informationen für langjährig bzw. besonders langjährig Versicherte mit mindestens 35 bzw. 45 Jahren Versicherungsjahren. So betrug die durchschnittliche Höhe der im Jahr 2022 neu zugegangenen monatlichen Altersrenten für langjährig Versicherte, also mindestens 35 Jahre, für Männer in den alten Bundesländern 1.593 Euro und für Frauen 1.161 Euro. In den neuen Bundesländern betragen die Zahlbeträge 1.317 Euro für Männer und 1.207 Euro für Frauen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Differenz zwischen den Durchschnittsrenten für Männer und Frauen im Osten Deutschlands geringer ausfällt als im Westen – wiederum eine Folge des dominierenden Äquivalenzprinzips der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die zukünftige Herausforderung für die gesetzliche Rentenversicherung

Anders als in den meisten OECD-Ländern hat das deutsche Rentensystem nicht vorrangig das Ziel, Armut im Alter zu verhindern; vielmehr soll mit der Rente die lebenslange individuelle, sozialversicherungspflichtige Arbeitsleistung abgebildet werden.

Als die zentrale Einkommensquelle im Alter für Rentnerinnen und Rentner in Deutschland ist Umverteilung dennoch keine Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung.



Genau dieser fehlende Mechanismus wird aber Teil der Reformdiskussionen in den nächsten Jahren sein müssen. Denn gerade jenen, die lange Zeit nicht erwerbstätig oder nur teilzeitbeschäftigt waren, sowie Personen mit Migrationshintergrund oder ohne Bildungsabschluss, die besonders von Altersarmut bedroht sind, bringt beispielsweise eine pauschale Anhebung des Rentenniveaus absolut betrachtet wenig. Zukünftig das steigende Armutsrisiko treffsicher bekämpfen ließe sich so nicht.

Ein Blick über die Grenzen – beispielsweise nach Österreich, in die Schweiz oder die Niederlande – zeigt, wo man ansetzen kann.

Eine zukünftige Reformdiskussion zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung könnte daher eine Aufwertung von Niedrigrenten sowie eine relative Abflachung hoher Renten in den Blick nehmen, also eine Abkehr vom 1957 etablierten Äquivalenzprinzip – wie dies in 30 von 38 OECD-Staaten der Fall ist.

Mehr Umverteilung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung böte mehr Möglichkeiten zur Vermeidung von Altersarmut innerhalb der Versicherung. Sie könnte damit zukunftssicherer werden und dadurch gerade bei den jüngeren Generationen wieder auf breitere Akzeptanz stoßen.

Ein Gespräch zwischen
Jens Bullerjahn
und Andreas Porsche

Auch am Ende unseres Lebenskreises stehen Verantwortung und Selbst- bestimmung

Über das Gesundheitswesen in Deutschland,
den Umgang mit unheilbarer Krankheit und Tod

Jens Bullerjahn: Lieber Andreas, wir treffen uns heute, um über das Ende des Lebenskreises zu sprechen. Du bist ja leitender Oberarzt in der Klinik Lutherstadt Eisleben, und auch ich bin in Behandlung bei dir.

Andreas Porsche: Das ist wirklich ein schwieriges Thema. Aber ich finde es sehr schön, dass wir heute an einem späten Novembertag hier sitzen und uns unterhalten können. Da kommen die Erinnerungen wieder, wie wir uns kennengelernt haben. Das war zur Zeit der Wende hier in Eisleben – der runde Tisch, die Reisen nach Herne, unsere Partnerstadt. Ich erinnere mich gut, wie intensiv wir uns gerade anfangs über die verschiedensten medizinischen, kulturellen und politischen Fragen nicht nur ausgetauscht, sondern durchaus auch gestritten haben. Vieles hat sich über diese 30 Jahre geändert. Heute ist ein ganz großes Streitthema in der Medizin die zunehmende Ökonomisierung. Das ist für uns Mediziner nicht immer eine befriedigende Sache. Aber aus unserer Sicht ist das natürlich immer noch mal etwas anderes als aus der eines Politikers, und du als Finanzpolitiker hast da sicher auch noch mal einen ganz besonderen Blickwinkel.

Jens Bullerjahn: Dass man völlig neue Menschen kennenlernen durfte, die einem vorher aufgrund ihres Kulturkreises, ihrer Arbeit nicht bekannt oder zugänglich waren, war wirklich eine der besonderen Seiten der Wende. Und ich gebe dir recht: Unser beider Streitkultur empfand ich immer als eine sehr offene, was sich gesellschaftlich insgesamt doch leider deutlich geändert hat. Ich war selber in beiden Aufsichtsräten der Unikliniken oft gefragt auf kommunaler Ebene, und da hat man doch gemerkt, dass anscheinend die Logik nicht immer für alle Seiten gilt, selbst wenn man als Finanzpolitiker nachweisen konnte, dass in Deutschland europaweit am meisten Geld für das Gesundheitswesen ausgegeben wird. Aber in Deutschland galt Medizin trotzdem immer als unterfinanziert. Da musste man schon nachdenken, wo hier eigentlich der Fehler im System liegt. Über die Jahre habe ich gemerkt, dass wir in unserem Land keinen Konsens über eine Struktur zustande bekommen, wie das in Skandinavien beispielsweise der Fall ist. Die haben zwar niedergelassene Ärztinnen und Ärzte, aber ganz wenige, weil dort die Krankenhäuser die ganze Region versorgen. Bei uns gibt es strukturell gesehen alles. Das ist den Fachleuten auch bekannt. Aber in einem Markt, wo so viel Geld umgesetzt wird, scheint keiner bereit, im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten die eigenen zurückzustellen. Da versagt auch immer wieder die Politik, weil sie keinem auf die Füße treten will.

Andreas Porsche: Ich stimme dir zu. Wir haben eigentlich ein tolles, hoch entwickeltes Gesundheitssystem in Deutschland. Gerade wir haben doch in den vergangenen drei Jahrzehnten eine ganze Menge an Entwicklungen erlebt und konnten zum Teil mitgestalten. Nach der Wende haben wir auch hier im Landkreis vieles aufarbeiten müssen und haben anfangs mit viel Euphorie erlebt, wie die Krankenhäuser sich entwickeln konnten, welche Neuerungen es gab, vom Eigenbetrieb, über die gGmbH bis hin jetzt zur Privatisierung der Krankenhäuser. Ich war selbst fast 20 Jahre im Betriebsrat und bin seit fast 20 Jahren im Landesvorstand des Marburger Bunds, wo wir diese Entwicklungen für das Land mitbegleiten konnten.

Nach wie vor bin ich trotzdem der Meinung, dass ebenso wie die Bildung auch die Medizin nicht in private Hand gehört.



Andreas Porsche
1961 in Löbejün geboren
Facharzt für Innere Medizin,
Kardiologie, Notfallmedizin und
Betriebsmedizin
Leitender Oberarzt an der
Helios Klinik Lutherstadt Eis-
leben
Präsident der Internationalen
Carl-Loewe-Gesellschaft e.V.

Es ist ganz wichtig, dass das in staatlicher Regelung bleibt, damit nicht Partikularinteressen im Vordergrund stehen, sondern eine richtige Verzahnung zwischen ambulanter und stationärer Medizin, zwischen den einzelnen Abteilungen, den Fach- und Berufsgruppen gelingt.

Jens Bullerjahn: Aber wir haben beide erlebt, dass mehrere Landkreise im Mansfelder Land es damals nicht unter öffentlicher Hand vermocht haben, diese Dienstleistung modern und nachhaltig anzubieten. Die Privatisierung war kein Selbstzweck, sondern die Landkreise hatten keine Gelder mehr, um die Standorte mit dem Niveau, das erwartet wurde, vorzuhalten. Ich gebe dir recht, Gesundheitswesen kann man auch als gesamtstaatliche Aufgabe denken. Trotzdem muss ein vernünftiger Umgang mit Geld gewährleistet sein, weil die Medizin sich kaum selbst beschränkt und es sich mittlerweile in Deutschland eingebürgert hat, höchste Leistung für den kleinsten Beitrag zu erwarten, und der Staat soll mit irgendwelchen Steuern nachhelfen. Aber so einfach ist das nicht, wenn man darüber nachdenkt, dass ein Land wie Sachsen-Anhalt von früher über 3 Millionen auf mittlerweile 2 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner zusteuert. Wie hält man bei so einer Bevölkerungsentwicklung die notwendigen Strukturen vor?

Da muss der Staat eingreifen, wissen, wie viel Geld er hat, bestimmte Rahmenbedingungen vorgeben und sie dann ausfinanzieren. Dann nehmen wir beispielsweise mehr für den ländlichen Raum in die Hand, wo es eine Unterversorgung gibt, aber nach Maßgabe des Staats, nicht alle 15 Kilometer ein Krankenhaus, sondern vielleicht eine Poliklinik mit angeschlossenen Ärztinnen und Ärzten.

Gleichzeitig wissen wir, dass viele ausgebildete Ärztinnen und Ärzte am Ende aufgrund höherer Löhne immer wieder nach Bayern und Baden-Württemberg abwandern. Wenn der Staat da nicht eingreift, hilft es uns auch nicht auszubilden. Ja, ich folge der Maßgabe: Beim Thema Gesundheit muss der Staat präsent sein. Dann muss der Staat aber auch eingreifen dürfen und die Regeln bestimmen. Aber genau dieser Diskurs findet in Deutschland nirgendwo statt.

Andreas Porsche: Als Mediziner möchte man natürlich immer das Maximum an medizinischer Versorgung und Betreuung haben. Das trifft schon zu. Deshalb bedarf es auch der politischen Begrenzung. Wichtig ist aber auch, dass wir nicht nur auf die technische Medizin bauen, sondern dass die ganzheitliche sowie sprechende und erklärende Medizin wieder einen größeren Stellenwert bekommt. Das würde Finanzen sparen, effektiver sein und die einzelnen Strukturen



besser verzahnen. Aber zugespitzt formuliert, besteht mit der zunehmenden Privatisierung der Kliniken das Problem, dass die Krankenkassenbeiträge der Bevölkerung letztlich in Profite der Konzerne umgemünzt werden. Es bleibt jedenfalls ein extrem streitbares Thema.

Jens Bullerjahn: Wir brauchen gar nicht über die Privaten reden. Die haben sich selbst in der Öffentlichkeit in diese Position gebracht, weil sie das Renditeschema zum Teil übertreiben. Aber denken wir zurück an die Debatte um die beiden großen Landeskliniken in Sachsen-Anhalt: zu 100 Prozent Staat, defizitär, Konkurrenz ohne Ende. Das sind keine Privaten. Ich hatte mal darüber nachgedacht, eventuell die große Uniklinik in Halle an die Magdeburger anzugliedern, in Teilen der Forschung zu geben und einen Teil für private Krankenhäuser zu nehmen. Da schrieb eine große Zeitschrift in Sachsen-Anhalt: »Müssen wir in Zukunft eher sterben?« Das ist es doch, wie wir die Debatten in dem Bereich Gesundheit führen. Ich habe dafür keine Lösung gefunden. Aber es gibt Länder, die haben einen Konsens – da ist aber die Erwartungshaltung der Bevölkerung nicht so hoch wie bei uns. Man müsste wirklich mal auf Bundesebene Maßstäbe definieren, die dann in ganz Deutschland gelten. Der Markt wird das nie richten, weil es um zu viel Geld geht.

Andreas Porsche: Der Marktfaktor ist in dem Falle wahrscheinlich wirklich nicht das Regulativ, sondern man muss eine sichere Grundversorgung und Grundausstattung haben. Und man muss unbedingt dafür sorgen – und das geht auch nur von staatlicher Seite –, dass die Ausbildung gut funktioniert. Wir sehen diese Problematik gerade im Pflegebereich. Da gibt es große Nachwuchssorgen.

Jens Bullerjahn: Ich kann dir sagen, wer als Erstes aufschreien würde, nämlich der Südwesten Deutschlands – denken wir nur zurück an die Debatte über die Polikliniken. Rede mal mit den bayerischen Klinken: Der Staat übernimmt. Da gibt es keinen Konsens, genau wie es den nie gibt bei Steuerfragen. Deutschland muss aufpassen, dass die Kluft arm–reich auch im regionalen Vergleich nicht übertrieben wird. Dazu gehört das Thema Gesundheitsversorgung. Es ist sehr absehbar, was passiert, gerade im Osten. Deswegen glaube ich – das haben wir damals ein bisschen unterschätzt –, ist der Staat aber nicht nur als Erfüller aller Wünsche, sondern als Strukturgeber und Finanzierer dessen, was er verantworten muss, in der Pflicht.

Andreas Porsche: Da hast du völlig recht: Dem Staat kommt nicht die alleinige Verantwortung zu. Wenn man sich heute das Herzinfarktregister von Deutschland anschaut, dann ist die Herzinfarktsterblichkeit in Sachsen-Anhalt unverändert am höchsten. Das heißt, neben gesellschaftlicher Einflussnahme muss der einzelne Mensch und Patient auch seiner Eigenverantwortung gerecht werden.

Jens Bullerjahn: Es gibt keine zweite Region wie Leipzig, Halle, Dresden, Jena, Magdeburg, wo auf die Einwohnerzahl so viele tolle Krankenhäuser, Herzzentren, Unikliniken kommen. Beim Bundeswirtschaftsministerium gibt es den Sozialatlas. Da sind alle Standorte in Deutschland eingetragen: Kindergärten, Schulen, medizinische Versorgung. Und da zeigt sich genau das: Bei den Krankenhäusern haben wir mit die meisten bezogen auf die Einwohnerzahl. Während der Pandemie gab es mal diesen Vergleich: Wer hat die höchste Zahl freier Intensivbetten in ganz Deutschland? Das war in Halle. Nur das kümmerte keinen Menschen, sondern eine Woche später forderte Halle mehr Intensivbetten. Und alle sagen Ja. Genau das meine ich mit dem Festhalten an Partikularinteressen, statt den notwendigen Konsens herzustellen, der doch lauten müsste:

Wir haben alle das gleiche Recht in Deutschland auf medizinische Versorgung, egal wo wir wohnen, und wir können nur eine Grundversorgung organisieren, die aber finanziert ist. Wenn wir das hinbekommen, würden am Ende alle gewinnen.

Mein Job als Finanzminister war es jedenfalls, immer darauf hinzuweisen: Wir müssen wahrscheinlich weniger leisten, dafür etwas Besseres.



Andreas Porsche: Und du hast auch viele Dinge bewegt und versucht, in ordentliche Bahnen zu lenken, was natürlich in diesem kleinen Flächenland Sachsen-Anhalt gar nicht so einfach war. Aber jetzt sind wir schon wieder mitten in der politischen Diskussion angekommen. Zu Beginn unseres Gesprächs hatten wir gesagt, heute, an diesem Novembertag, wollen wir auch über das Ende des Lebenskreises sprechen. Und viele kennen ja – du hattest das im zweiten Band thematisiert – deine persönliche Situation, auf die wir jetzt zurückkommen wollen. Du hattest damals öffentlich gemacht, dass dich seit April 2021 die Krankheit Amyotrophe Lateralsklerose (ALS), auch jetzt in fortgeschrittener Ausprägung, begleitet und dein Leben, deine Familie, deine Weggefährten natürlich auch mit einbezieht. Wie hat diese schwere, unheilbare Krankheit dein Leben und dein Verhalten, dein Verhältnis zu den Mitmenschen seitdem beeinflusst und verändert? Welche Bedeutung hat dabei insbesondere deine Familie?

Jens Bullerjahn: Wie bei jeder schweren Krankheit rechnet man damit natürlich erst mal nicht, gerade bei so einer Krankheit, die ja keine Hoffnung auf Heilung hat. Gott sei Dank kann bei vielen schweren Krankheiten die Medizin inzwischen helfen, trotzdem haben wir noch über 32.000 Menschen jedes Jahr, die an Krebs sterben. Also, man muss auch einschätzen können, dass man mit so einem Schicksal bei Weitem nicht allein auf der Welt ist. Aber ALS ist selten, von vorneherein ohne Hoffnung, da muss jeder sehen, wie er als Person, mit Familie, wenn er hat, mit Freunden, mit dem Leben, das er gerade lebt, irgendwie nach einer gewissen Zeit – und bei mir war es eine kurze Zeit – damit klarkommt und planbar mit der Krankheit umgeht, nicht zu viel Hoffnung auf irgendwelche Rettung, nicht zu viele Termine.

Wenn man so eine Begrenzung der eigenen Zeit erlebt, muss man sich überlegen: Was mache ich mit dieser Zeit? Das war mir das Wichtigste, weil ich immer mehr die Auswirkungen der Krankheit zu spüren bekommen habe, auch meine Familie, nicht im Sinne von Aufwand, sondern mit der Veränderung von einem selber, die die Krankheit mit sich bringt, mit den Einschränkungen bis hin zu den Behandlungen, die ja existenziell für mich sind.

Und ich bin froh, dass ich eine so tolle Familie habe, die das sehr bewusst mitgemacht hat. Manchmal habe ich mir vorgestellt, was eigentlich jemand mit so einer Krankheit macht ohne Familie, in einer Sozialwohnung, im Hinterhof von Halle. Ich wohne auf dem Dorf, da kam irgendwann der Punkt, mit den Menschen offen darüber zu reden. Freunde sind dann gekommen und haben mitgeholfen, so lange wie möglich die Normalität des Lebens aufrechtzuerhalten. Ich war erschüttert, als ich letztes in einem Artikel in der »Süddeutschen« die Geschichte einer Frau gelesen habe, die in meinem Alter von ihrer ALS-Erkrankung erfahren hat und vom ersten Tag an nur einen Gedanken hatte: »Wie kann sie sterben?«

Andreas Porsche: Es ist ganz schwierig, dieser Ohnmacht zu begegnen, dem Wissen, dass es im Prinzip keine wirklichen Behandlungsoptionen gibt. Viele haben, weil das ein Tabuthema ist, Schwierigkeiten, relativ offen damit umzugehen. Da bewundere ich dich, wie du das geschafft, deinen Alltag organisiert und gelernt hast mit dieser Krankheit umzugehen.



Jens Bullerjahn: Ich wusste erst mal auch nicht, was ALS ist. Man hat dann natürlich im Netz gelesen, und da steht sofort: »Das Schlimmste, was du kriegen kannst.« Da kannst du gleich aufhören zu lesen. Ja, ich glaube, es macht keinen Sinn, sich zu sehr in so einer Krankheit zu verlieren. Bei ALS ist das schnell ein Kreis, wo du jeden Tag darüber nachdenkst: Keine Hoffnung, kein Medikament, was mir wirklich hilft! Dann wird das wie ein Sog. Da brauchst du natürlich auch Hilfe von außen. Die habe ich bekommen. Wir haben das angesprochen in der Familie, mit unseren Kindern, auch mit Freunden, auch mit Menschen wie dir, die wissen, was auf mich zukommt.

Und dann haben wir in Monatsschritten versucht, Vorhaben trotzdem zu verwirklichen, mit der Familie, Urlaub, mit Freunden, auch am Schreibtisch – Momente schaffen, die schön waren. Dann merkt man: Das hält einen.

Und wenn es am Ende trotzdem immer schwieriger wurde, muss man sich selber eingestehen: Es gibt so viele andere Menschen, die es genauso schwer haben. Bei all dem Traurigen bist du kein Einzelfall. Du musst aufpassen, dass du nicht in dieser Krankheit selber so deprimiert wirst, dass da keiner mehr rankommt. Das haben wir gemeinsam geschafft.

Andreas Porsche: Das kann man wirklich bestätigen.

Und diese Resignation, die man natürlich auch hat, und die du sicherlich auch hattest, wo der Mut einen verlässt, da spielt eine große Rolle, wie man dann wieder aufsteht und wieder rauskommt. Das muss man aber sehr aktiv angehen, denke ich.

Und das hast du immer wieder hinbekommen.

Jens Bullerjahn: Ja, und man kennt auch die Schritte einer solchen Krankheit, dass man irgendwann durch die Atmung vor Entscheidungen gestellt wird. Die muss man dann immer treffen, wenn sie anstehen. Wenn man beispielsweise sagt, man will durch Technik Unterstützung haben, dann muss man sich auch da einen Plan machen. Oder wenn ich beschließe, dass ich keine lebenserhaltenden Maßnahmen möchte. Solche Fragen muss man eben auf dem Weg klären, wenn es geht auch bald, damit man die jeweilige Konsequenz kennt und trotzdem weiterleben kann.

Andreas Porsche: Der Tod und das Sterben ist ja doch eine sehr schwierige, unbegreifliche Realität, und bei den meisten bis heute ein großes Tabuthema.

Jens Bullerjahn: Der Tod ist keine schwierige Entscheidung. Er kommt unweigerlich.

Andreas Porsche: Das stimmt. Aber der Weg bis zum Tod verlangt uns Entscheidungen ab. Gerade hier in Deutschland gibt oder gab es da große Schwierigkeiten, sicherlich auch aufgrund unserer Geschichte, was die Frage der Euthanasie während der NS-Diktatur betrifft. Aber in den vergangenen Jahren hat sich da doch vieles verändert, und es gibt gute gesetzliche Grundlagen mittlerweile, die in der Umsetzung allerdings zum Teil noch schwierig behaftet sind: Thema selbstbestimmtes Sterben, Sterbehilfe, assistierter Suizid, Palliativmedizin oder Hospiz. Welche Bedeutung hat dieser Weg zum Tod für dich? Das ist doch ein Thema, was man sich vorab nie rational durchdenken kann.

Jens Bullerjahn: Man liest natürlich ein bisschen mehr, wenn man auf einmal so eine Krankheit hat. Und ich bin bestimmt kein Philosoph, bin eher sehr logisch-rational aufgebaut. Aber man kann dem nicht entweichen. Da war ich dir sehr dankbar, meinem Hausarzt, und ganz besonders meiner Frau, dass wir viel darüber geredet haben.

Denn natürlich wirst du immer automatisch mit der Frage konfrontiert: Was passiert am Ende? Und ich glaube, erst mal muss jeder akzeptieren: Das ist die Sache desjenigen, der stirbt. Es ist eine zutiefst persönliche Entscheidung.

Ich habe keinen kirchlichen Hintergrund, aber selbstverständlich verbinden sich mit dem Tod viele Fragen: Die Familie – was bleibt von dir? Wie gehst du in den Tod – offen oder ziehst du dich zurück? Willst du Hilfe haben im Hospiz, wo es immer heißt, dass ein Hospiz versucht, bis ans Ende den natürlichen Tod zu erreichen? Willst du mehr Schulmedizin machen, wo es heutzutage durch höchstrichterliche Entscheidungen endlich mal Wege gibt, und man trotzdem vorher Gespräche führt, damit man nicht leichtfertig so eine Entscheidung trifft, weil einem einfach mal alles zu viel ist? Ich habe mir damals mal gesagt, man darf nicht zu zeitig darüber nachdenken, aber man muss wissen: Will man lebenserhaltende Maßnahmen – ja oder nein? Dann muss man Vorsorge treffen, jeder selber, jeder muss sein Leben regeln und sollte niederschreiben, was will ich, sodass niemand Schwierigkeiten damit hat, das zu interpretieren. Dann legt man das zur Seite, bis zu dem Stadium, wo man einfach merkt, dass die Krankheit einen immer mehr einschränkt. Und dann muss man – in der Phase bin ich – mithilfe der anderen, ohne dass man die Verantwortung abwälzt, offen mit Familie und Freunden, selber sagen, wie genau ich das machen will: aus dem Leben zu scheiden.

Andreas Porsche: Glücklicherweise gibt es heute für jeden Weg eine Möglichkeit, um selbstbestimmt, würdevoll und schmerzfrei Abschied zu nehmen, von der Palliativmedizin mit Analgosedierung bis hin zu dieser Option, die es heute auch in Deutschland gibt, des assistierten Suizids, was jedoch aus medizinischer Sicht nicht die Empfehlung sein kann, aber eine legitime Option ist für denjenigen, der das möchte. Dabei ist der eigene selbstbestimmte Wille, der zuvor festgelegt und dokumentiert wurde, ganz entscheidend und muss hernach auch realisiert werden. Von Wichtigkeit sind dabei die vorher mit der Familie und vertrauten Menschen intensiv besprochene Patientenverfügung und Vorsorgevollmacht.

Jens Bullerjahn: Ich glaube aber, dass ist in der Bevölkerung noch gar nicht so bekannt. Wir haben in Deutschland jetzt den seltenen Fall, dass das Gericht schon was ermöglicht, was der Gesetzgeber erst mal nachholen soll. Und darauf berufen sich jetzt viele.

Ich zähle hundertprozentig dazu, ich habe mir erst Gedanken um den Tod gemacht, als es meine Eltern betraf, dann war es aber auch wieder vorbei. Ansonsten hat man einfach nie über den Tod groß geredet. Ich glaube, es ist in Deutschland noch nicht weit verbreitet. Da gibt es andere Kulturen, die das von klein auf verinnerlichen.

Und wir tun uns schwer, wahrscheinlich mit dem besonderen Hintergrund, von dem du gesprochen hast, zuzulassen, dass Menschen selbstbestimmt entscheiden

können und dürfen: Ich möchte so oder so aus dem Leben scheiden. Ich denke, für sich selber, für Familie, für Freunde, auch für die Medizin wird ja keiner grundlos sterben wollen. Das heißt, man muss sich auch selber kümmern, man muss sich schlau machen, man muss darüber reden, Rat einholen – und dann muss man entscheiden, solange man noch entscheiden kann.

Andreas Porsche: Aber ist das nicht trotzdem ganz schwer, über den eigenen Tod nachzudenken und solche Entscheidungen zu treffen und anzudenken, wenn man eigentlich aus einem ganz aktiven Leben kommt?

Jens Bullerjahn: Ja, du stehst auch so ein bisschen mit dem Rücken zur Wand. Na klar könnte ich mir noch viel vorstellen, und ich habe das komische Gefühl gehabt, dass manchmal Projekte noch bis über meinen Tod hinauslaufen. Aber du musst einfach mal einsehen, dass der Körper aufgrund der Krankheit nur bedingt belastbar ist, und da muss man sich eben diesen angesprochenen Fragen stellen. Du musst dich entscheiden. Ich würde mich auch gern drum rum mogeln. Aber wenn ich in der Früh aufwache und es zwickt was, weiß ich, da steht eine Entscheidung an.

Andreas Porsche: Alle Achtung, und wir können wirklich dankbar sein, dass es so viele Bereiche wie die tolle Palliativmedizin, die Hospizbewegung und auch kirchliche Möglichkeiten gibt, würdevoll aus dem Leben zu scheiden.

Jens Bullerjahn: Ja, ich muss sagen, eine Freundin meiner Frau hat sich mit 70 Jahren extra zur ehrenamtlichen Hospizbegleiterin ausbilden lassen. Das hat mich sehr beeindruckt: Du bist selbst gar nicht betroffen und opferst Zeit für Menschen, die du wahrscheinlich gar nicht gekannt hast vorher. Wer so was macht – da habe ich viel Respekt. Ihr als Ärzte, das Pflegepersonal, geht ständig mit dem Tod um. Ich rede jetzt über meinen eigenen Tod. Das ist was sehr Persönliches. Aber Menschen, die damit ständig zu tun haben, Menschen wie du, die um die trauernden Familien wissen, die am liebsten doch tausend Dinge tun würden, damit der nicht sterben muss, und dann diese letzte Konsequenz, den Sterbenden zu begleiten – Hut ab, wer das als Beruf oder im Ehrenamt viele Jahre macht.

Andreas Porsche: Da muss man ganz großen Respekt und Achtung vor allen Menschen haben, die das machen. Dem kann ich nur zustimmen. Das nötigt schon extrem viel ab.

Jens Bullerjahn: Lieber Andreas, ich danke dir für dieses Gespräch.

Foto: unsplash.com





WIE FINANZIERT

SICH UNSER
SOZIALSTAAT?

Christian Lindner

Der Sozialstaat der Zukunft – tragfähig, stabilisierend, chancengerecht

Herausforderungen für den modernen Sozialstaat

Der Sozialstaat ist eines der beiden Versprechen, die in unserem Prinzip der sozialen Marktwirtschaft stecken. Er sichert Menschen in Not die Würde, bietet den Schutz der Gemeinschaft gegen individuelle Lebensrisiken und honoriert Lebensleistung am Ende des Erwerbslebens. Er ist auch Voraussetzung für gesellschaftlichen Fortschritt: Denn ohne Absicherung trauen sich die Menschen nicht, Risiken einzugehen und Chancen zu nutzen. Der Sozialstaat darf aber nicht zum Magneten werden, der diejenigen, die ihm zu nahe kommen, nicht mehr loslässt. Stattdessen muss er aktivierend und aufstiegsorientiert sein. Er muss den Einzelnen zu einem unabhängigen Leben befähigen. Dabei gibt es auch eine Verantwortung derjenigen, die temporär Leistungen empfangen, gegenüber denen, die sich an der Finanzierung beteiligen. Das gilt für die arbeitenden Menschen in unserem Land ebenso wie für kommende Generationen, die bei heutigen Entscheidungen nicht unmittelbar mit am Tisch sitzen und trotzdem deren Konsequenzen zu tragen haben. Es ist darüber hinaus ein Gebot der Generationengerechtigkeit, dass wir den kommenden Generationen einen modernen Sozialstaat und tragfähige Staatsfinanzen hinterlassen.

Der moderne Sozialstaat soll deshalb nicht Magnet, sondern ein Sprungbrett sein. Er muss ermöglichen und ermutigen, Potenziale freisetzen und Leistung belohnen. So entstehen Freiräume für ein unabhängiges Leben.



Christian Lindner
1979 in Wuppertal geboren

seit 2021 Bundesminister der Finanzen

seit 2013 Bundesvorsitzender der FDP

2012 – 2017 Landesvorsitzender der FDP in Nordrhein-Westfalen

seit 2017, zuvor 2009 – 2012 Mitglied des Deutschen Bundestages

2009 – 2011 Generalsekretär der FDP

2000 – 2009 Mitglied des nordrhein-westfälischen Landtags

1999 – 2006 Studium Politikwissenschaft, Öffentliches Recht und Philosophie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

1997 – 2004 Inhaber einer Werbeagentur sowie Mitgründer eines Internet-Unternehmens

Zugleich muss die Ausgestaltung des Sozialstaats dem internationalen Wettbewerb Rechnung tragen. Wer Unternehmensansiedlungen, Direktinvestitionen und hoch qualifizierte Fachkräfte für eine Tätigkeit in Deutschland gewinnen möchte, sollte die Belastung durch Steuern und Abgaben im Rahmen halten.

Risikotransformation und Stabilisierung in einer sich wandelnden Arbeitswelt

Die wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie und des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine fordern den Sozialstaat. In früheren Epochen der Geschichte wäre ein Großteil der Menschen in Deutschland bei einem ähnlichen Ereignis in Existenznot geraten. Durch den Einsatz wirtschaftspolitischer und sozialstaatlicher Instrumente kann der Staat heute jedoch derartige Schocks bis zu einem gewissen Maße abfedern. Er deckt Grundbedürfnisse ab und sichert in erheblichem Umfang Einkommen, Beschäftigung, Gesundheit und Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger. Neben der Versicherungsfunktion im Krisenfall bietet der moderne Sozialstaat aber auch eine Absicherung gegen strukturelle langfristige Risiken. So werden Schlüsselbereiche menschlichen Daseins, wie bei der Erziehung, der Aus- und Weiterbildung, der Familiengründung, geschützt und gefördert. Die sozialstaatliche Absicherung schützt die Menschen vor existenziellen Nöten und kann sie gleichzeitig ermutigen, neue Wege und Risiken einzugehen.

Sie kann darüber hinaus unterstützen, sich wirtschaftlich neu zu betätigen und gesellschaftlichen Aufstieg zu suchen.

Sozialstaatliche Risikotransformation und die Förderung der Eigenverantwortlichkeit setzen jedoch voraus, dass Vertrauen in das soziale Sicherungssystem besteht und dauerhaft erhalten bleibt.

Das Vertrauen basiert auf mindestens drei Voraussetzungen: **Erstens** muss der Sozialstaat über Generationen hinweg finanziell abgesichert sein. Wäre die längerfristige Tragfähigkeit des Sozialstaats bedroht, wären weniger Menschen bereit, in Sozialversicherungen (SV) wie die Renten- oder Pflegeversicherung einzuzahlen. **Zweitens** muss der Sozialstaat auch in großen Krisen verlässlich handlungsfähig sein, um stabilisierend eingreifen zu können. **Drittens** sollten alle Menschen gleiche Chancen haben, um beruflichen und wirtschaftlichen Erfolg für sich zu ermöglichen und gesellschaftlich aufzusteigen: Wirtschaft und Gesellschaft sollten durchlässig sein für kreative und fleißige Talente, unabhängig von ihrer Herkunft. Bislang sind in Deutschland allerdings der Bildungserfolg und damit die Chance auf beruflichen und gesellschaftlichen Aufstieg so stark abhängig von der sozialen Herkunft wie in kaum einem anderen OECD-Land. Ein Ziel des modernen Sozialstaats muss es also auch sein, die Chancengerechtigkeit, z. B. durch Investitionen in Humankapital und Bildung, zu erhöhen.

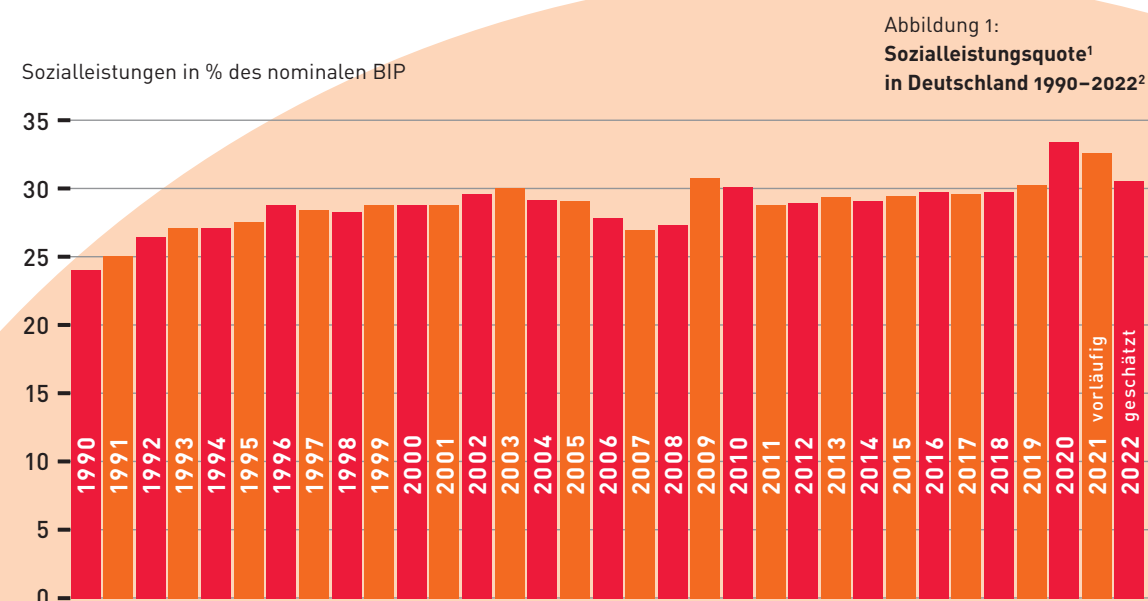
Neben den aktuellen Krisen steht der deutsche Sozialstaat auch vor längerfristigen Herausforderungen. So wird in den kommenden Jahren die Anzahl an Rentnerinnen und Rentnern stark steigen und gleichzeitig die Anzahl der Erwerbstätigen deutlich sinken. Eine zentrale Ursache ist der Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge 1955 bis 1969 in das Rentenalter. Der Altenquotient gibt Aufschluss über die mit der voranschreitenden Alterung der Gesellschaft verbundenen Herausforderung für den Sozialstaat. Er zeigt die Relationen zwischen Menschen im Rentenalter (67+ Jahre) und jenen im Erwerbsalter (20 bis 66 Jahre), die bei einem Umlagesystem, wie wir es in Deutschland haben, im weitesten Sinne für die ältere Generation sorgen müssen – beispielsweise durch ihre Beiträge zur Rentenversicherung. Während im Jahr 2000 ein Rentner noch von fünf Erwerbstätigen finanziell »versorgt« wurde, waren es im Jahr 2021 nur noch drei Erwerbstätige. In den kommenden Jahrzehnten wird der Altenquotient voraussichtlich weiter ansteigen und im Jahr 2060 voraussichtlich rund 50 Prozent erreichen, sodass künftig nur zwei Menschen im Erwerbsalter einem Rentenbeziehenden gegenüberstehen werden.

Grund für den Anstieg des Altenquotienten sind zwei gegenläufige Trends in der Bevölkerungszusammensetzung: ein Anstieg der Zahl von Personen im Rentenalter,

die auch durch eine steigende Lebenserwartung bedingt ist, bei gleichzeitig zurückgehender Zahl an Personen im erwerbsfähigen Alter, weil weder Geburten noch Zuzüge die hohe Zahl der Eintritte in den Ruhestand vollumfänglich ausgleichen. So ist seit Mitte der 1970er Jahre der Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung, definiert als Geburtenzahl abzüglich Sterbefälle, negativ. Die Geburtenziffer stagnierte über Jahrzehnte unterhalb des Niveaus, das zum Erhalt des Bevölkerungsbestands erforderlich wäre. Die Differenz zwischen Zu- und Abwanderung ist zwar positiv und liegt im Durchschnitt seit 2017 bei knapp 340.000 Personen, allerdings bei sinkender Tendenz. Dies zeigt, dass die Alterung der Bevölkerung durch Zuwanderung nicht vollends zu kompensieren sein wird. Dennoch zeigen Projektionen, dass eine dauerhaft höhere Zuwanderung aus dem Ausland die Effekte des demografischen Wandels spürbar dämpfen würde. Das langfristige Wachstumspotenzial Deutschlands hängt auch davon ab, dass die wirtschaftliche Basis durch eine ausreichend große und produktive Erwerbsbevölkerung gesichert werden kann. Nur auf dieser Basis kann ein leistungsfähiger Sozialstaat errichtet werden und bestehen.

Finanzpolitische Herausforderungen für einen tragfähigen Sozialstaat

Die Ansprüche an den Sozialstaat sind über die Jahre gestiegen. Das wird deutlich am Sozialbudget, der Gesamtheit der Ausgaben einer Volkswirtschaft für soziale Zwecke. Die Sozialleistungsquote hat sich seit Beginn der 1990er Jahre – mit Ausnahme von einem sprunghaften Anstieg im Jahr 2009 – recht stetig von 24 auf rund 30 Prozent im Jahre 2019 erhöht (Abbildung 1). In den vergangenen beiden Jahren

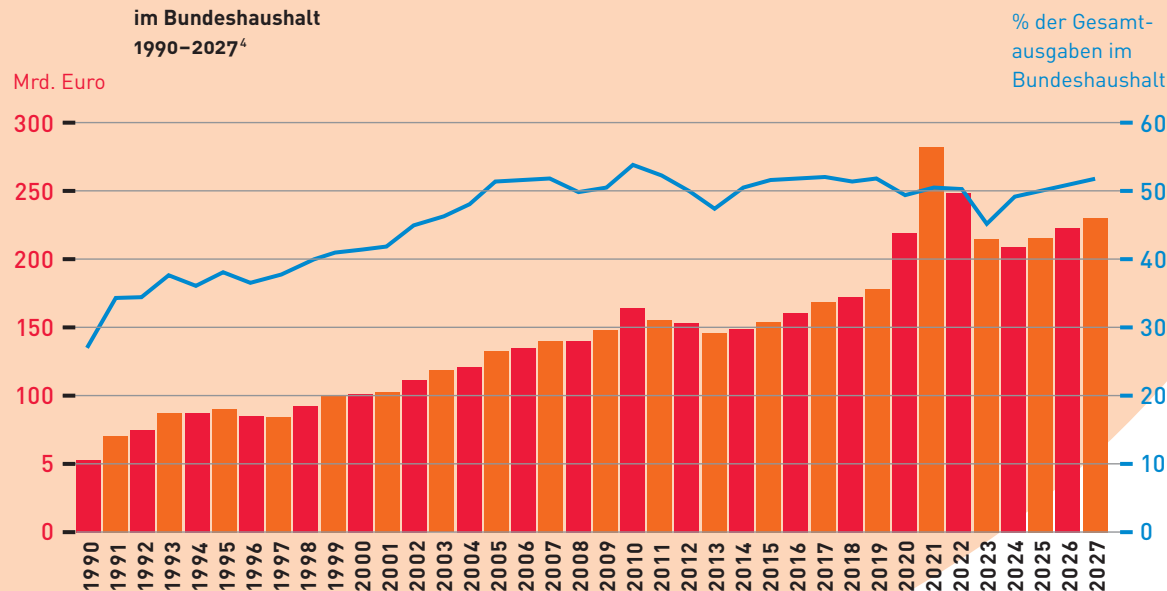


¹ Bis 1990 unrevidierte Werte; Sozialleistungsquote nur eingeschränkt vergleichbar. Ab 1991 einschließlich neue Länder. Durch den erstmaligen Einbezug der Basisleistungen der privaten Krankenversicherung steigt die Sozialleistungsquote 2009 um rd. 0,7 Prozentpunkte. Ein Vergleich der Jahre davor ist deshalb nicht möglich.

² Datenstand Mai 2023

Quelle: BMAS (2023)

Abbildung 2:
Sozialausgaben³
im Bundeshaushalt
1990–2027⁴



³ Ausgaben nach Hauptfunktion 2: Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik
⁴ 1990–2022: Istwerte, 2023: Soll, 2024: Entwurf, 2025–2027: Plan
Quelle: BMF (2023)

sprang sie infolge des sinkenden BIPs und der coronabedingten Mehrausgaben auf gut 33 Prozent. Entsprechend entwickelt sich der Anteil der Sozialausgaben im Bundeshaushalt (Abbildung 2). Betrug er Anfang der 1990er Jahre noch rund 30 Prozent, so ist er bis 2005 auf 51 Prozent angestiegen. Seitdem schwankt er um diesen Wert und wird voraussichtlich auch im Jahr 2027 auf diesem hohen Niveau liegen. Ursächlich für den Anstieg ist nicht zuletzt die zunehmende Übertragung von Finanzierungslasten der Länder auf den Bund, wie zum Beispiel die vollständige Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Infolgedessen sind große Teile der Ausgaben des Bundeshaushalts bereits bei Haushaltsaufstellung gebunden; der politisch frei verfügbare und für Investitionen verwendbare Spielraum sinkt. Entsprechend beschrieb der Bundesrechnungshof 90 Prozent der Ausgaben als »versteinert«.

Der Eintritt der Zinswende ist eine weitere Herausforderung für den Sozialstaat. Nach langjährig annähernder Konstanz sind die Zinsen seit Dezember 2021 deutlich gestiegen. Dies spiegelt sich auch in den Zinskosten des Bundes wider und verringert den finanziellen Handlungsspielraum bereits heute. Ein sich verfestigender Trend hin zu höheren Refinanzierungskosten würde diesen Effekt verstärken. Zusätzlich verengen Tilgungsverpflichtungen die Haushaltsspielräume. So bestehen ab dem

Jahr 2028 bis 2058 hohe Tilgungsverpflichtungen aufgrund der während der Coronapandemie in Anspruch genommenen Ausnahmeregel der Schuldenbremse in den Jahren 2020 bis 2022. Diese verringern die zulässige Kreditaufnahme des Bundes in der Zukunft. Hinzu kommen ab dem Jahr 2031 Tilgungsverpflichtungen durch die im Jahr 2022 vom Wirtschaftsstabilisierungsfonds aufgenommenen Kredite für die zusätzliche Finanzierung von Maßnahmen eines wirtschaftlichen Abwehrschirms gegen die Folgen des russischen Angriffskriegs in den Jahren 2022 bis 2024.

Mittel- und langfristig drohen somit demografisch bedingt steigende Sozialausgaben in Kombination mit steigenden Zinsen und hohen zukünftigen Tilgungsverpflichtungen, die Spielräume im Bundeshaushalt erheblich einzuschränken. Bei einem weiteren Anstieg des Sozialausgabenanteils stiege die Gefahr, dass notwendige Zukunftsinvestitionen – etwa in die digitale und klimafreundliche Transformation – ausgebremst werden.

Der Anstieg der Sozialausgaben müsste durch einen entsprechend höheren Anteil der Sozialabgaben und Steuern am Bruttoarbeitsnehmerlohn – dem sogenannten Abgabenkeil – refinanziert werden. Ein hoher Abgabenkeil führt auf Unternehmensseite zu höheren Lohnnebenkosten und reduziert dadurch die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Aufseiten der Bürgerinnen und Bürger verringert er die Nettolöhne, die reale Kaufkraft und die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme.

In Deutschland belaufen sich die Abgaben derzeit schon auf fast die Hälfte des durchschnittlichen Bruttolohns, davon sind wiederum etwa zwei Drittel Sozialabgaben. Entsprechend hat Deutschland schon heute den zweithöchsten Abgabenkeil aller Industrieländer.

Seit 2018 ist der Abgabenkeil für einen Einpersonenhaushalt mit Durchschnittseinkommen in Deutschland immerhin rückläufig. Dies ist allerdings nicht auf eine Senkung der Sozialabgaben zurückzuführen, sondern auf steuerpolitische Maßnahmen, wie die Abschaffung des Solidaritätszuschlags für fast alle Einkommen,



die Erhöhung des Grundfreibetrags und den Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommensteuer. Die Sozialabgaben stiegen hingegen infolge höherer Zusatzbeiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und des angehobenen Beitragssatzes in der sozialen Pflegeversicherung. Dieses Muster dürfte sich laut der Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute auch in den kommenden Jahren fortsetzen. Im Jahr 2022 wurden der Grundfreibetrag und der Arbeitnehmerpauschbetrag rückwirkend erhöht sowie eine Energiepreispauschale gezahlt. Dies wird gemeinsam mit den diesjährigen Anpassungen des Grundfreibetrags und des Einkommensteuertarifs zur Freistellung des Existenzminimums und zum Ausgleich der kalten Progression den Abgabenkeil tendenziell dämpfen; bei den Sozialabgaben besteht weiterhin die Gefahr eines Anstiegs.

Einen tragfähigen, leistungsfähigen und chancengerechten Sozialstaat sicherstellen

Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu wahren ist ein zentrales Ziel der Finanzpolitik und Voraussetzung für einen leistungsfähigen, modernen Sozialstaat. Die Berechnungen im letzten Bericht des Bundesministeriums der Finanzen zur Tragfähigkeit aus dem Jahr 2020 zeigen, dass es Handlungs- und Anpassungsbedarfe

gibt, damit die fiskalische Entwicklung langfristig auf einem tragfähigen Pfad bleibt. Die Coronakrise und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine sind dabei noch nicht berücksichtigt. Aufgrund der zur Krisenbekämpfung notwendigen Ausweitung der Staatsverschuldung und der gestiegenen Zinsen hat sich der Anpassungsdruck weiter erhöht. Die steigenden Zinsen sind auch eine Folge der geldpolitischen Reaktion auf die hohe und steigende Inflationsrate. Eine galoppierende Inflation einzufangen und mit einer verankerten Inflationserwartung für eine verlässliche Orientierung zu sorgen, ist das vorrangige Ziel der Geldpolitik. Eine tragfähige Finanzpolitik unterstützt die Geldpolitik in diesem Ziel und konterkariert sie nicht, denn sie vermeidet preissteigernde Impulse.

Der Hauptgrund für den Handlungsbedarf ist allerdings der ausgeprägte demografische Wandel in Deutschland. Die Alterung der Bevölkerung setzt vor allem die Sozialversicherungssysteme langfristig unter Druck. Daher müssen Möglichkeiten zur Steigerung der Erwerbstätigkeit sowie Reformen in den Sozialversicherungszweigen erwogen werden, um die fiskalische Tragfähigkeit zu verbessern. Deutschland sollte zudem als Einwanderungsland attraktiver werden und die Bleibeperspektive für eingewanderte Erwerbswillige erhöhen.

Mit Blick auf das Sozialversicherungssystem liegen zentrale Ansatzpunkte zur Bewältigung der Tragfähigkeitsrisiken darin, das **Arbeitskräftepotenzial** insbesondere von Frauen, Älteren und Zugewanderten zu fördern, die **Nettozuwanderung** von ausländischen Fachkräften dauerhaft durch einen Abbau von bürokratischen Hürden und ein modernes Einwanderungsgesetz zu erleichtern sowie die **Qualifikationen** der erwerbstätigen und erwerbsfähigen Bevölkerung zu verbessern.

Um die Tragfähigkeit langfristig zu gewährleisten, sind darüber hinaus Reformen in den Bereichen Rente, Gesundheit und Pflege erforderlich. Dazu zählt etwa die Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge als Ergänzung der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente. Im Gesundheitssektor sollten zudem durch ausgabenseitige Reformen bei weiterer Verbesserung der Versorgungsqualität Effizienzpotenziale gehoben werden.

Die nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Rente und das Vertrauen auf eine auskömmliche Alterssicherung – als zentrale Merkmale eines modernen Sozialstaats – sind in Einklang zu bringen. Um die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig, generationengerecht und nachhaltig zu sichern, ist der Nachholfaktor wieder eingeführt worden. Die Koppelung der Renten an die Lohnentwicklung ist wiederhergestellt.

Zudem ist in dieser Legislaturperiode mit dem Generationenkapital der Einstieg in die teilweise Kapitaldeckung geplant. Das Generationenkapital soll als dauerhafter Fonds ausgestaltet werden, der von einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Stelle verwaltet wird und der global und breit diversifiziert am Kapitalmarkt investiert. Die anfallenden Kapitalerträge sollen zukünftig zur Beitragssatzstabilisierung und damit auch zur Begrenzung der Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung beitragen. Einen nochmals deutlich höheren Beitrag zur langfristigen finanziellen Ausstattung der gesetzlichen Rentenversicherung würde die beitragsfinanzierte Aktienrente leisten.

Auch die Bereitstellung einer bezahlbaren und qualitativ hochwertigen medizinischen Versorgung und Langzeitpflege ist eine wichtige Komponente des modernen Sozialstaats. Allerdings ist die GKV stark defizitär: Es drohen deshalb stark zunehmende Beitragsbelastungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Unternehmen. Im Jahr 2023 begegnet die Bundesregierung dieser Herausforderung mit einem Bündel stabilisierender Maßnahmen, die u. a. durch die Nutzung von Finanzreserven der gesetzlichen Krankenversicherung, Effizienzreserven in der Leistungserbringung sowie durch einen einmaligen zusätzlichen Bundeszuschuss spürbare Beitragssatzsprünge verhindern und gleichzeitig einen hohen Qualitätsstandard der Gesundheitsversorgung sicherstellen. Für die kommenden Jahre erwarten Fachkreise ein weiterhin hohes Defizit, sodass ohne ergänzende Maßnahmen weitere Belastungen der Beitragszahlenden drohen. Diese Defizite gehen überwiegend nicht auf die Pandemie zurück. Es ist deshalb nicht damit getan, diskretionär mit höheren Bundeszuschüssen zu arbeiten oder Beitragssatzerhöhungen zu verstetigen. Vielmehr sollten sich die Anstrengungen darauf richten, die strukturellen Ursachen der Defizite zu identifizieren und Effizienzreserven zu heben, ohne die Qualität der Versorgung zu mindern. Eine Strategie des »Value for Money« sollte jetzt Richtschnur reformerischen Handelns sein.

Einsparpotenzial wird von Expertinnen und Experten u. a. durch mehr sektorübergreifende Versorgung und Bedarfsplanung, eine Weiterentwicklung der Krankenhausstrukturreform mit Kapazitätsanpassung, stärkere Prävention, die Ausrichtung neuer Arzneimittel auf den Zusatznutzen und die Digitalisierung gesehen. Solche ausgabenseitigen Reformen sind im Koalitionsvertrag angelegt. Sie bieten eine Alternative zu einer einnahmenseitigen Konsolidierung unter steigender Belastung der Bürgerinnen und Bürger.

Umfassende Erwerbsbeteiligung würde die Tragfähigkeit verbessern. Daher sollte das Steuer-Transfer-System auf die Aufnahme einer möglichst weitgehenden existenzsichernden und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgerichtet werden. Dafür ist es erforderlich, die Transferentzugsraten in den Grundsicherungssystemen zu reformieren und die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme zu steigern.

Es darf nicht attraktiver sein, soziale Leistungen in Anspruch zu nehmen, anstatt ins Arbeitsleben zurückzukehren. Die Eigenständigkeit muss erstrebenswerter sein als die Abhängigkeit. Eigenverantwortung und eigene Leistungsfähigkeit sollten grundsätzlich Vorrang vor staatlichen Unterstützungsleistungen haben.

Hier hat die Bundesregierung schon erste Schritte getan, weitere sollten folgen. Mit dem Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn vom 30. Juli 2022 wurde bereits die Anhebung der sogenannten Midi-Job-Höchstgrenze gesetzlich geregelt. Seit dem 1. Juli 2023 gelten mit der Einführung des Bürgergeldes erhöhte Freibeträge für Hinzuverdienste: Für Einkommen zwischen 520 Euro und 1.000 Euro wurde der Freibetrag auf 1.000 Euro angehoben. Zudem sollen Anreize zur weiteren Inanspruchnahme von Bildung gefördert werden. Berufliche Weiterbildungen werden zusätzlich unterstützt, um den Arbeitsmarkt mittel- und langfristig zu stärken. Denn Bildung und Aus- bzw. Weiterbildung sind die elementaren Voraussetzungen für individuelles Vorankommen und ein selbstbestimmtes Leben. Die Zeiten, in denen sozialer Aufstieg überwiegend von der sozialen Herkunft abhing, sollten wir hinter uns lassen.

Der moderne Sozialstaat sollte für zukünftige Krisen und den strukturellen Wandel gewappnet sein. Dafür ist eine tragfähige Finanzpolitik essenziell, die in Zeiten des Umbruchs stabilisierend für alle wirkt. Sozial ist nicht nur die Transformation von Risiken und der Ausgleich von Gegensätzen, sondern auch die Schaffung neuer Chancen für ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit. Dafür lohnen sich reformerische Anstrengungen: für einen modernen Sozialstaat der Zukunft, der tragfähig, stabilisierend und chancengerecht gestaltet ist.

Thomas Lenk
Christoph Mengs

Deutschlands Sozialbudget – fokussiert auf Lebens- risiken und zentriert auf Arbeitseinkommen

Einleitung

Die Grundlagen für den deutschen Sozialstaat entstanden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als sich mit der Industrialisierung die Strukturen von Wirtschaft und Gesellschaft massiv veränderten und sich daraus neue Aufgaben für den Staat ableiteten, die sich gerade auch in der Sozialpolitik Bismarcks als Ergänzung seiner gegenüber der Arbeiterschaft repressiven Innenpolitik niederschlugen. Infolge dessen bildete sich der Interventionsstaat (vgl. hierzu Hans-Peter Ullmanns Darstellung in »Der deutsche Steuerstaat: Geschichte der öffentlichen Finanzen« aus dem Jahr 2005). Schwerpunkte der sozialstaatlichen Intervention bildete zunächst der Sozialhilfestaat. Dieser modifizierte den Marktprozess, sodass privaten Haushalten ein marktunabhängiges, am Existenzminimum orientiertes Mindesteinkommen garantiert war, wenn existenzgefährdende Lebensrisiken auftraten – inwieweit diese einfache Form des Sozialstaats in anderen Ländern verbreitet ist, erörtert Georg Unland in seinem Beitrag zu dieser Publikation. Aus dieser Periode stammt auch die heute noch dominierende »Arbeitszentriertheit« der Sozialversicherungen, wodurch in weiten Bereichen der gesetzlichen Sozialversicherungen eine jeweils hälftige Finanzierung durch die Arbeitnehmer und Arbeitgeber besteht. In der Weimarer Republik wurde das Sozialstaatsprinzip in die Reichsverfassung eingeführt. Sie definierte erstmals den staatlichen Anspruch für die Herausbildung des Wohlfahrtsstaats. Dieser garantiert in Abgrenzung zum Sozialhilfestaat neue Formen der Sozialpolitik, die nicht nur eine neue Leistungsqualität der Sozialpolitik umfasst, sondern diese auch mit der Konjunktur- und Wirtschaftspolitik verzahnt.

Prof. Dr. Thomas Lenk
geboren 1958 in Mannheim

seit 2017 Mitglied des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats

2011 – 2022 Prorektor der Universität Leipzig für Entwicklung und Transfer

seit 2010 Direktor des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)

seit 2009 Direktor des Kompetenzzentrums für Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.

2006 – 2011 Direktor des Zentrums für internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig

seit 1994 Direktor des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig (Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management)

seit 1993 Professur für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig

1978 – 1985 Studium des Wirtschaftsingenieurwesens, Fachrichtung Maschinenbau, an der Technischen Hochschule Darmstadt



Christoph Mengs
geboren 1988 in Arnstadt

seit 2023 Referent im Sächsischen Staatsministerium für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr

2020 – 2023 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Verbundprojekt SARDINE (Universität Leipzig)

2017 – 2023 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut

für öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)

2011 – 2019 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg und der Universität Leipzig

2009 – 2013 Studium der Geographie an der Philipps-Universität Marburg, Schwerpunkt Humangeographie



Dass dem Expansionskurs des Wohlfahrtsstaats Grenzen gesetzt sind, zeigt nicht zuletzt die in den vergangenen Jahrzehnten zunehmende sozialpolitische Stärkung von Eigenverantwortung. Diese beschriebene Scheidelinie in der Sozialpolitik zwischen dem Sozialhilfe- und dem Wohlfahrtsstaat lässt sich auch anhand der Kosten sowie der Finanzierung aufzeigen, wie der folgende Beitrag deutlich macht.

Das übergeordnete und somit vereinende Leitprinzip, das auch heute noch den deutschen Sozialstaat prägt, ist das Sozialprinzip. Diesem folgend steht nicht jede Person für sich selbst ein, sondern für eine definierte Solidargemeinschaft und diese wiederum für das einzelne Mitglied. Das Solidarprinzip stellt das zentrale Prinzip im Sozialstaat dar, insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung. In letzter Konsequenz greift der Staat ein, wenn sich Menschen in Not befinden. Dies drückt sich am stärksten im Fürsorge- (verbunden mit der Überprüfung der Bedürftigkeit) und Finalprinzip (ausgerichtet auf den zu erzielenden Endzustand) aus. Das Solidarprinzip gilt durch das Subsidiaritätsprinzip, welches die Selbstverantwortung betont, nur eingeschränkt. Zunächst hat das personennächste Kollektiv zu unterstützen, bevor das übergeordnete Gemeinwesen aktiv wird.

Dem Fürsorge- und Finalprinzip gegenüber steht das Versicherungsprinzip, welches im deutschen Sozialstaat seit Einführung der Sozialgesetzgebung im Deutschen Kaiserreich ein wesentliches Ausgestaltungsprinzip darstellt: Wer Beiträge einzahlt, erhält Anspruch auf Leistungen. Das Spezifikum der paritätischen Finanzierung existierte ebenfalls seit der Sozialgesetzgebung im 19. Jahrhundert. Insbesondere die gesetzlichen Sozialversicherungen beruhen auf diesem Ausgestaltungsprinzip. Die gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung, die gesetzliche Arbeitslosenversicherung, die gesetzliche Pflegeversicherung und die gesetzliche Unfallversicherung bilden die »fünf Säulen« des bundesdeutschen Sozialversicherungssystems.

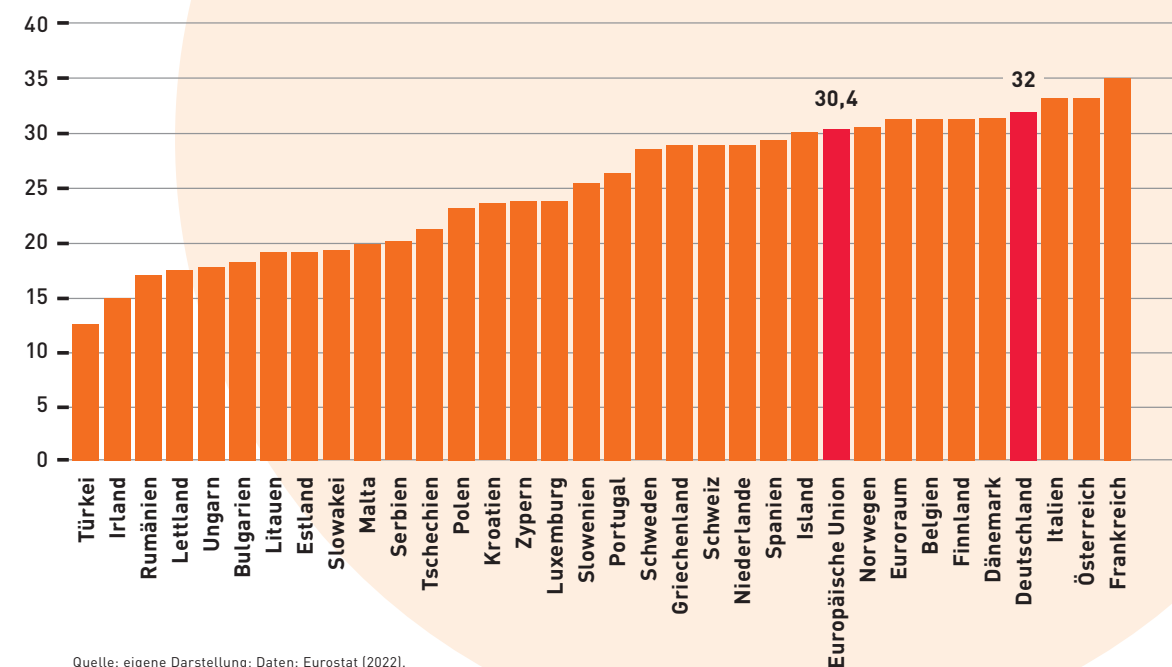
Die Kosten sowie die Finanzierung des Sozialstaats in Deutschland werden durch das Sozialbudget berichtet. Das Sozialbudget ist in Aufbau und Struktur nach dem Europäischen System integrierter Sozialschutzstatistiken (ESSOSS) europaweit harmonisiert, wodurch europäische Vergleiche möglich sind. Das Sozialbudget lässt sich ausgabenseitig für Leistungen nach Institutionen, Funktionen und nach Art der Sozialleistung untergliedern. Einnahmenseitig wird die Finanzierung nach Art und Quelle differenziert berichtet.

Neben dem Sozialbudget bildet der regelmäßig zu Ende der Legislatur erscheinende Sozialbericht der Bundesregierung – zuletzt im Jahr 2021 – einen Überblick zu den in Deutschland erbrachten Sozialleistungen sowie den die Sozialausgaben beeinflussenden Faktoren.

Um die Relevanz der erbrachten Sozialleistungen einordnen zu können, gilt es, zunächst die Sozialleistungsquote zu betrachten, deren Entwicklung die Beiträge von Christian Lindner und Georg Unland noch mal detailliert in den Blick nehmen. Diese bildet sich aus dem Verhältnis des Sozialbudgets zum Bruttoinlandprodukt (BIP). Für Deutschland nimmt sie dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zufolge im Jahr 2020 den Wert von 32 Prozent an. Wie Abbildung 1 zeigt, verwendet Deutschland einen erheblichen Anteil des BIP für die Erbringung von Sozialleistungen. Im europäischen Vergleich nimmt nach Angaben von Eurostat Deutschland damit hinter Frankreich, Italien und Österreich Rang vier ein.

Der vorliegende Beitrag ordnet zunächst die Kosten ein. Beginnend erfolgt dies durch eine Differenzierung nach Institutionen. Hierdurch wird nicht nur die Pfadabhängigkeit des deutschen Sozialstaats ersichtlich, sondern auch dessen Ausrichtung in Bezug auf Ausprägungsformen des Sozialhilfe- und Wohlfahrtsstaats. Die Betrachtung der Kosten, differenziert nach Funktionen, ermöglicht darüber hinaus einen Blick auf die Schwerpunkte der Ausgaben. Abschließend ermöglicht die Kostendarstellung nach Art der Sozialleistungen eine Einschätzung zur Erbringungsform dieser Leistungen. Aufbauend auf den Ergebnissen der verschiedenen Kostendarstellungen wird auf die Finanzierung eingegangen.

Abbildung 1:
Sozialleistungsquote im europäischen Vergleich (2020)
in Prozent des BIP



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Eurostat (2022).

Kosten nach Institutionen – komplex, aber bedarfsorientiert

Das deutsche Sozialbudget lässt sich nach Träger (Institution), Funktion sowie Art differenzieren. Jede dieser Kategorisierungsformen ermöglicht einen anderen Blick auf die Struktur der Sozialkosten, daher wird im Folgenden auf alle drei Formen der Kategorisierung eingegangen.

Im Jahr 2020 umfasste das deutsche Sozialbudget 1.123 Milliarden Euro.* Wie Abbildung 2 zeigt, fiel die Mehrheit dieser Ausgaben in dem klassischen Sozialversicherungssystem an, was einem Anteil von 60,9 Prozent entspricht. Das Förder- und Fürsorgesystem folgt mit einem Anteil von 18,6 Prozent. An Platz drei folgen die Arbeitgebersysteme mit 9,6 Prozent. Das System des öffentlichen Dienstes umfasst 7,7 Prozent des Sozialbudgets im Jahr 2020. Sondersysteme (3,6 Prozent) sowie Entschädigungssysteme (0,3 Prozent) nehmen nur eine nachrangige Position ein.

* Die im Folgenden wiedergegebenen Prozentwerte bilden sich aus den im Text jeweils genannten Positionen im Verhältnis zum Sozialbudget. Damit soll es dem Leser ermöglicht werden, die Relevanz der jeweiligen Position einzuschätzen. Da viele Teilgrößen vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales nicht verrechnet sind, weicht die Summe der Einzelwerte in manchen Fällen von der ausgewiesenen Aggregatsgröße leicht ab.

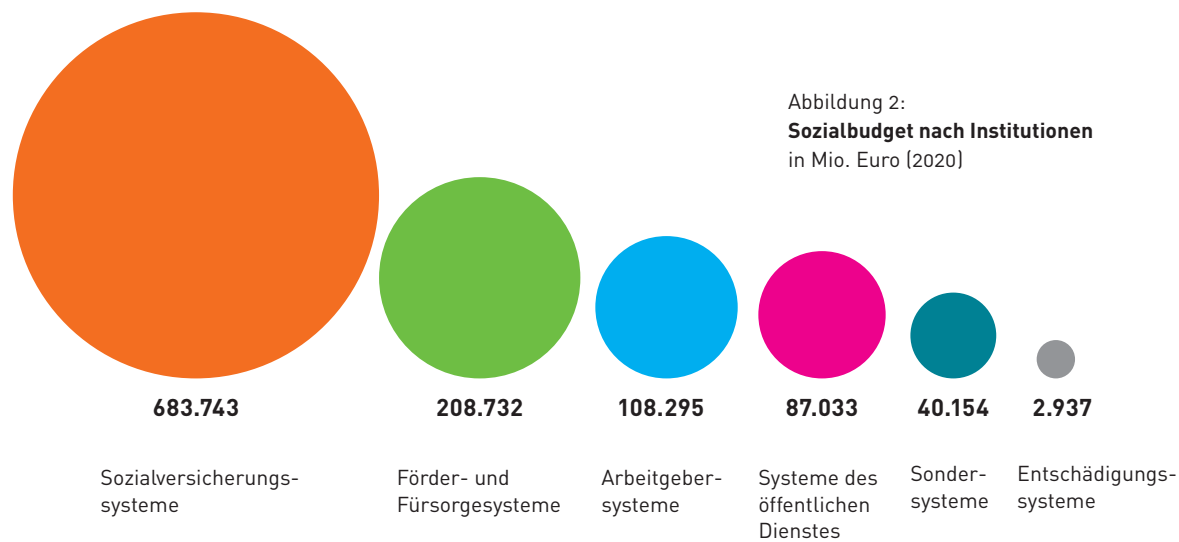


Abbildung 2:
Sozialbudget nach Institutionen
in Mio. Euro (2020)

Das **Sozialversicherungssystem** unterteilt sich in fünf Säulen (siehe Abbildung 3). Der Schwerpunkt liegt bei der Rentenversicherung, die 30,6 Prozent des gesamten deutschen Sozialbudgets im Jahr 2020 umfasst. Die Krankenversicherung umfasst als zweite große Säule des Sozialversicherungssystems derzeit 23,2 Prozent des Sozialbudgets. Die Arbeitslosenversicherung (5,0 Prozent), die Pflegeversicherung (4,2 Prozent) sowie die Unfallversicherung (1,3 Prozent) weisen nur einen geringen Anteil am Sozialbudget auf.

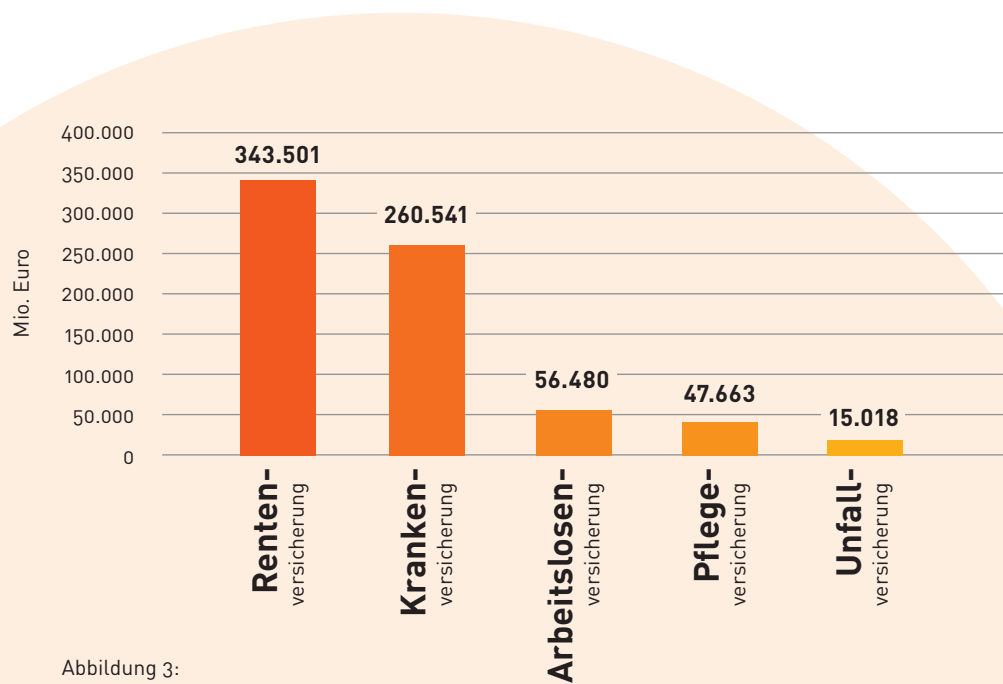
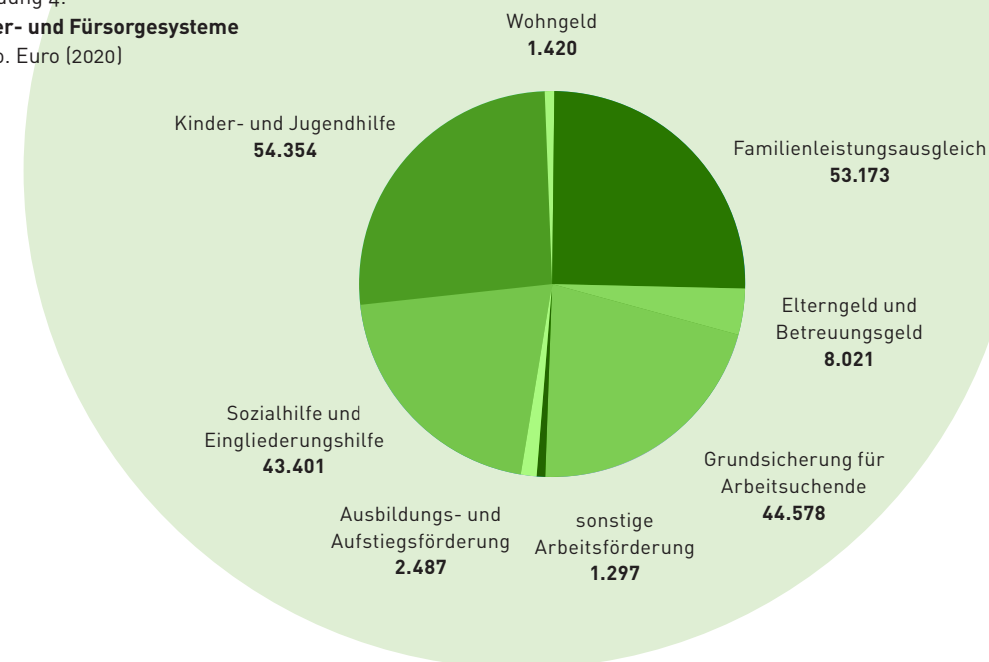


Abbildung 3:
Sozialversicherungssystem
in Mio. Euro (2020)

Quellen: eigene Darstellung; Daten: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022).

Das **Förder- und Fürsorgesystem**, das den zweiten großen Schwerpunkt im Sozialbudget bildet (siehe Abbildung 2), lässt sich in acht Teilbereiche untergliedern (siehe Abbildung 4). Die Kinder- und Jugendhilfe nimmt mit 4,8 Prozent sowie dicht gefolgt vom Familienleistungsausgleich mit 4,7 Prozent die größten Anteile am gesamten Sozialbudget in 2020 ein. Auf den Plätzen drei und vier folgen die Grundsicherung für Arbeitsuchende mit 4,0 Prozent sowie die Sozialhilfe und Eingliederungshilfe mit 3,9 Prozent. Das Eltern- und Betreuungsgeld (0,7 Prozent), die Ausbildungs- und Aufstiegsförderung (0,2 Prozent), das Wohngeld (0,1 Prozent) sowie sonstige Arbeitsförderung (0,1 Prozent) nehmen nur eine untergeordnete Rolle für die deutschen Sozialkosten im Jahr 2020 ein.

Abbildung 4:
Förder- und Fürsorgesysteme
in Mio. Euro (2020)



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022).

Die **Arbeitgeber-systeme** tragen maßgeblich durch die Entgeltfortzahlung mit 5,7 Prozent (64,5 Milliarden Euro) sowie die betriebliche Altersversorgung mit 2,5 Prozent (28,4 Milliarden Euro) zum gesamten Sozialbudget in 2020 bei. Die Zusatzversorgung (14,1 Milliarden Euro bzw. 1,3 Prozent) sowie sonstige Arbeitgeberleistungen (1,3 Milliarden Euro bzw. 0,1 Prozent) sind nachrangig.

Die **Systeme des öffentlichen Dienstes**, die im Wesentlichen durch Ausgaben für Beamte getrieben sind und somit dem Versorgungsprinzip folgen, teilen sich in Pension (65,1 Milliarden Euro bzw. 5,8 Prozent), Beihilfen (17,7 Milliarden Euro bzw. 1,6 Prozent) und Familienzuschläge (4,2 Milliarden Euro bzw. 0,4 Prozent). Die Kosten für die Angestellten im öffentlichen Dienst sind Teil der Sozialversicherungen und der Arbeitgebersysteme.

Sondersysteme tragen insbesondere durch die private Krankenversicherung (26,7 Milliarden Euro bzw. 2,4 Prozent) zum Sozialbudget bei. Die Versorgungswerke (7,7 Milliarden Euro bzw. 0,7 Prozent), die Alterssicherung der Landwirte (2,9 Milliarden Euro bzw. 0,3 Prozent), die private Pflegeversicherung (2 Milliarden Euro bzw. 0,2 Prozent) und die private Altersvorsorge (0,9 Milliarden Euro bzw. 0,1 Prozent) tragen gemeinsam nur 1,2 Prozent des gesamten Sozialbudgets in 2020.

Die **Entschädigungssysteme**, die maßgeblich dem Versorgungsprinzip folgen, setzen sich aus Wiedergutmachung (1,6 Milliarden Euro bzw. 0,1 Prozent), der sozialen Entschädigung (0,7 Milliarden Euro bzw. 0,1 Prozent), sonstigen Entschädigungen (0,6 Milliarden Euro bzw. 0,1 Prozent) sowie dem Lastenausgleich (6 Millionen Euro bzw. 0,0 Prozent) zusammen und nehmen gemeinsam nur einen Anteil von 0,3 Prozent des Sozialbudgets ein.

Abschließend zeigt sich durch die Differenzierung des Sozialbudgets nach Institutionen, dass zahlreiche Träger das deutsche Sozialbudget verwalten und damit das System durchaus als komplex eingestuft werden kann. Diese starke Ausdifferenzierung nach Institutionen hat historische Gründe. Die derzeit existierenden Ausgleichs- und Sicherungssysteme lassen sich in die bereits aufgeführten Ausprägungen des Sozialstaats subsumieren: den Sozialhilfe- sowie den Wohlfahrtsstaat. Grundsätzlich ermöglicht diese Vielfalt eine sehr spezifische und bedarfsorientierte Umsetzung der Sozialpolitik.

Kosten nach Funktion – Lebensrisiken absichern

Nachdem die Darstellung der Leistungen nach Träger erfolgt ist, wird nun nach Funktion differenziert. Die Darstellung der Leistungen nach Funktionen gibt Aufschluss darüber, welche Lebensrisiken durch das Sozialbudget abgesichert werden (siehe Abbildung 5). Wichtig zu betonen ist, dass die Kosten nach Funktion nicht mit den gesamtfiskalischen Kosten gleichzusetzen sind. So umfassen die Kosten nach Funktion lediglich den Teil an Kosten der jeweiligen Funktion, die im Sozialbudget erfasst werden.

Leistungen, die dem **Erhalt und der Wiederherstellung der Gesundheit sowie zur Kompensation von Einschränkungen** dienen, weisen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zufolge gemeinsam den höchsten Anteil von 41,7 Prozent (468,4 Milliarden Euro) am Sozialbudget auf. Bezogen auf den Anteil am BIP (13,8 Prozent) ergibt sich im europäischen Vergleich, dass dieser Wert sehr hoch ist. Kein anderes Mitglied der EU weist nach Zahlen von Eurostat vergleichbare Ausgaben für diese Funktion in Relation zum BIP auf. Die Leistungen nach Krankheit weisen etwa vier Fünftel auf. Lediglich ein Fünftel der Kosten sind auf Leistungen aufgrund von Invalidität zurückzuführen.

Quelle: eigene Darstellung; Daten: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022).

Ausgaben, die keiner Funktionen zugewiesen sind, wie Verwaltungs- und sonstige Ausgaben, werden bei der Darstellung nach Funktionen nicht berücksichtigt. Von den 1.123,5 Milliarden Euro des Sozialbudgets für das Jahr 2020 können nur 1.078,6 Milliarden Euro bzw. 96 Prozent einer Funktion zugewiesen werden.

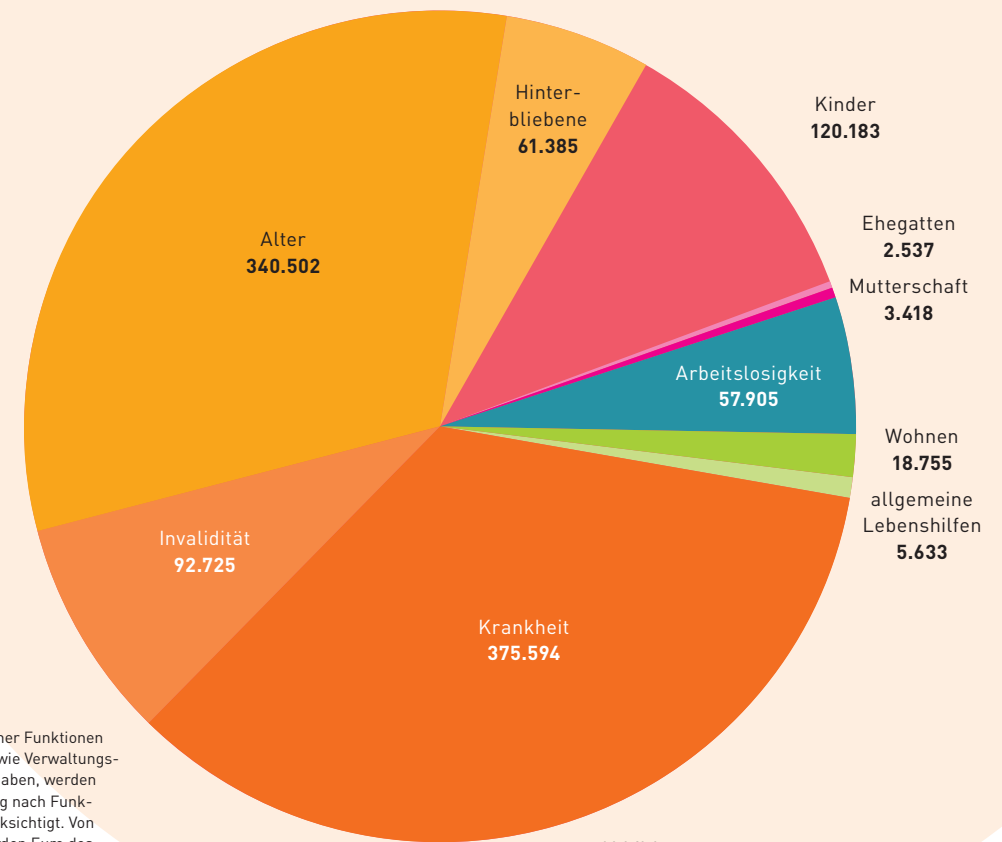


Abbildung 5: Leistungen nach Funktionen in Mio. Euro (2020)

Die Leistungen für die Funktion **Alter und Hinterbliebene** bilden im deutschen Sozialbudget den zweiten Schwerpunkt mit etwa 35,8 Prozent (401,9 Milliarden Euro), wobei Leistungen nach Alter vier Fünftel dieser Leistungen umfassen. Die Leistungen bilden sich im Wesentlichen aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Im europäischen Vergleich nimmt Deutschland mit einem Anteil von 11,8 Prozent am BIP einen Rang im ersten Drittel ein. Länder wie Italien, Griechenland, Frankreich und Schweden weisen höhere Ausgaben in Bezug zum BIP auf.

Die drittgrößte Leistungsgruppe bildet sich aus der Funktion **Kinder, Ehegatten und Mutterschaft**, mit einem Anteil von 11,2 Prozent (126,1 Milliarden Euro) am Sozialbudget. Darunter ist der Anteil der Leistungen für Kinder am größten (120,2 Milliarden Euro bzw. 10,7 Prozent). Die Leistungen der Funktion **Arbeitslosigkeit** (57,9 Milliarden Euro bzw. 5,2 Prozent) fassen sich aus Leistungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammen. Der pandemiebedingte Sondereffekt des Jahres 2020 – das Kurzarbeitergeld – bildet den dritten großen Bestandteil der Funktion Arbeitslosigkeit. Die kleinste der fünf

Verwaltungsausgaben
39.928

sonstige Ausgaben
4.921

Sachleistungen
413.136

einmalige
Einkommens-
leistungen
5.989

periodische
Einkommensleistungen
659.511

Abbildung 6:
Leistungsarten
in Mio. Euro (2020)

Quelle: eigene Darstellung;
Daten: Bundesministerium
für Arbeit und Soziales
(2022).

Gruppen bilden die Funktionen **Wohnen und allgemeine Lebenshilfen** mit lediglich 2,2 Prozent (24,4 Milliarden Euro) am Sozialbudget.

Bei der Betrachtung der Kosten nach Funktion wird deutlich, dass der Schwerpunkt des deutschen Sozialstaats auf der Absicherung von Lebensrisiken liegt. Gerade die im fortgeschrittenen Alter zunehmenden Kosten werden durch das System gut abgedeckt. Entsprechend hoch sind in Abbildung 5 die Anteile bezüglich der Funktionen Alter und Krankheit, da letztere mit fortschreitendem Alter überproportional anwachsen. Das deutsche Sozialbudget weist damit kein Spezifikum auf, sondern ist vergleichbar mit dem anderer Mitgliedstaaten der EU. Die europäischen Sozialsysteme auf nationaler Ebene weisen somit eine hohe demografische Sensitivität auf.

Kosten nach Art der Sozialleistung - auf dauerhafte Unterstützung ausgerichtet

Neben der Trägerschaft und der Funktion ist die Unterscheidung nach Art der Leistung sehr aufschlussreich. Dabei werden zwei Schwerpunkte im deutschen Sozialbudget deutlich (siehe Abbildung 6): **periodische Einkommensleistungen** mit einem Anteil von 58,7 Prozent und **Sachleistungen** mit einem Anteil von 36,8 Prozent am Sozialbudget. **Einmalige Einkommensleistungen** nehmen mit 0,5 Prozent als dritte Teilmenge der Sozialschutzleistungen eine untergeordnete Relevanz im Sozialbudget ein. Die **Verwaltungsausgaben** und **sonstigen Ausgaben** weisen mit 3,6 Prozent bzw. 0,4 Prozent ebenfalls einen untergeordneten Anteil am Sozialbudget auf.

Folglich ist das Sozialbudget mit seinem Mix aus monetären Leistungen und Sachleistungen mehrheitlich auf dauerhafte Unterstützung und nicht auf einmalige Härten bzw. Bedarfe ausgelegt. Die periodischen Einkommensleistungen sind insbesondere auf Renten- und Pensionszahlungen zurückzuführen, wohingegen im Gesundheitsbereich die Sachleistungen dominieren.

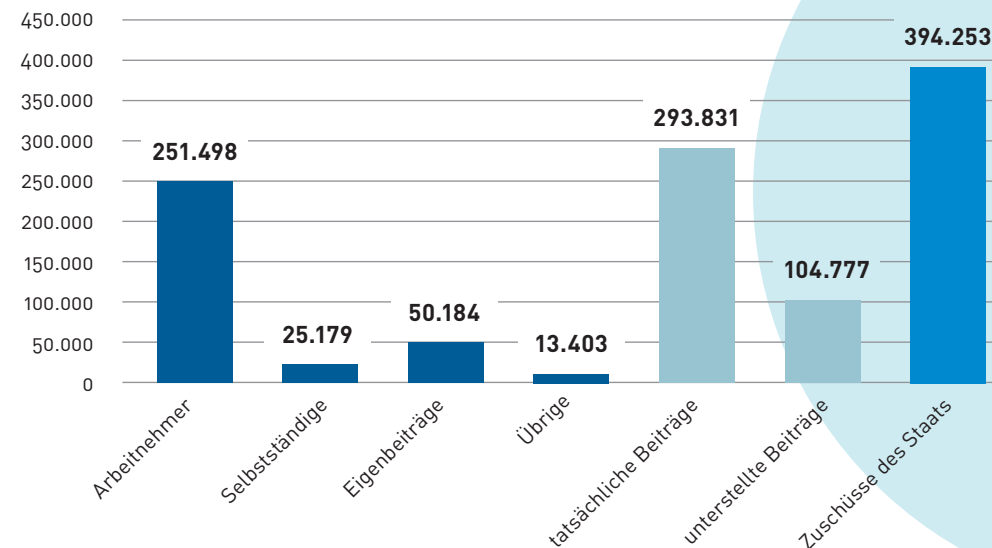
Finanzierungsarten - starke Zentrierung auf Arbeitseinkommen

Neben den Ausgaben gilt es, die Einnahmen bei der Erschließung des Sozialbudgets in den Blick zu nehmen. Im Folgenden wird zunächst auf die Arten und anschließend auf die Quellen der Finanzierung eingegangen.

Das Sozialbudget finanziert sich im Wesentlichen aus zwei Arten: aus Sozialbeiträgen und aus Zuschüssen des Staats. Diese lassen sich auf das Versicherungs- sowie das Fürsorgeprinzip zurückführen. Im Jahr 2020 entfielen 65,8 Prozent (738,9 Milliarden Euro) auf Einnahmen aus Sozialbeiträgen und 35,1 Prozent (394,3 Milliarden Euro) auf Zuschüsse des Staats. Sonstige Einnahmen umfassten lediglich 1,6 Prozent (17,8 Milliarden Euro). Im Jahr 2020 übertrafen die Einnahmen die Ausgaben, sodass die Summe der Anteile den Wert von 100 Prozent überschreiten und für das Rechnungsjahr 2020 folglich ein positiver Finanzierungssaldo vorliegt. Während die Sozialversicherungen dabei überwiegend aus Beiträgen finanziert werden, werden die Ausgaben für weitere Sozialleistungen eher aus Steuermitteln getragen.

Die **Beiträge** zu den Sozialversicherungen untergliedern sich in Beiträge der Versicherten (340,3 Milliarden Euro bzw. 30,3 Prozent) sowie in Beiträge der Arbeitgeber (398,6 Milliarden Euro bzw. 35,5 Prozent), sodass die Parität nahezu gewahrt ist. Den größten Anteil der **Versicherten** (siehe dunkelblaue Balken in Abbildung 7) tragen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit 252,1 Milliarden Euro (22,4 Prozent), gefolgt von den Eigenbeiträgen mit 50,2 Milliarden Euro (4,5 Prozent), was Beiträge von Empfängern und Empfängerinnen sozialer Leistungen meint. Selbstständige (2,2 Prozent) und Übrige (1,2 Prozent) nehmen einen nur geringen Anteil ein.

Abbildung 7:
Finanzierungsarten
in Mio. Euro (2020)



Quelle: eigene Darstellung. Daten: Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2021: Sozialbericht 2021, S. 305.

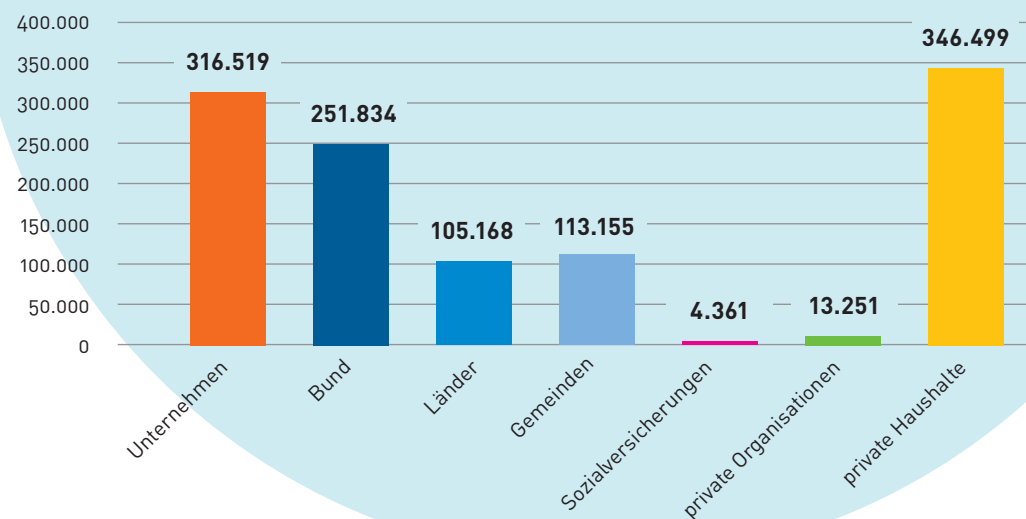
Aufseiten der **Arbeitgeber** weisen die tatsächlichen Beiträge (Zahlungen der Arbeitgeber, die zugunsten ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an Versicherungsträger, ob öffentliche oder private Sicherungssysteme, erfolgen) mit 26,2 Prozent einen höheren Anteil an der Finanzierung des Sozialbudgets auf, als die unterstellten Beiträge (Zahlungen der Arbeitgeber an ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, ehemalige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder sonstige Berechtigte, ohne Zwischenschaltung von öffentlichen oder privaten Sicherungssystemen) mit 9,3 Prozent. Zudem umfasst der Anteil der Arbeitgeber spezifische Zahlungen für öffentlich Bedienstete, wie Pensionen und Beihilfen, sowie allgemeine Zahlungen, die bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern, wie Entgeltfortzahlungen und Leistungen der betrieblichen Altersversorgung, anfallen. Zwar werden für zahlreiche der genannten Ansprüche keine Beiträge erhoben, doch weisen diese eine vergleichbare Wirkung auf, sodass sie äquivalent zum Beitragssystem gewertet werden und somit Eingang in das Sozialbudget finden.

Zusammenfassend zeigt die Differenzierung nach Finanzierungsarten, wie auch schon die Differenzierung der Kosten nach Institutionen, die Komplexität des deutschen Sozialbudgets auf. Darüber hinaus veranschaulicht die Darstellung der Finanzierung erneut die Gewichtung zwischen Sozialhilfe- und Wohlfahrtsstaat. Dem Versicherungsprinzip folgend wird der Wohlfahrtsstaat im Wesentlichen aus Beiträgen finanziert, die in etwa paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen werden. Dem Fürsorge- sowie Finalprinzip folgend tragen die Zuschüsse des Staats zur Finanzierung des Sozialhilfestaats bei. Wie bereits bei den Darstellungen der Kosten deutlich wurde, stellt der deutsche Sozialstaat sehr stark auf die Absicherung der Lebensrisiken ab. Evident erscheint bei der Betrachtung der Finanzierungsarten die starke Arbeitszentrierung des deutschen Sozialsystems. Dies gilt nicht nur für die Finanzierung aus Beiträgen, die an Erwerbstätigkeit gebunden ist, sondern auch für die staatlichen Zuschüsse.

Der deutsche Staat finanziert sich mehrheitlich aus Steuern, die wiederum eine deutliche Zentrierung auf die Besteuerung von Arbeits-einkommen aufweisen.

Quelle: eigene Darstellung; Daten: Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2021; Sozialbudget 2021, S. 307.

Abbildung 8:
Finanzierungsquellen
in Mio. Euro (2020)



Finanzierungsquellen – Bund ist wichtigster Einzelakteur

Die Aufschlüsselung nach Finanzierungsquellen (siehe Abbildung 8) erfolgt in Anlehnung an die Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Hauptfinanzier des Sozialbudgets ist der Staatssektor (siehe blaue Balken), der im Jahr 2020 42,2 Prozent bzw. 474,5 Milliarden Euro der Ausgaben des Sozialbudgets durch Einnahmen deckte. Dies ist unter anderem auf das Fürsorgeprinzip in der sozialen Sicherung sowie die Rolle als Arbeitgeber zurückzuführen. Der größte Anteil des staatlichen Beitrags zur Finanzierung des Sozialbudgets wird vom **Bund** getragen (22,4 Prozent). **Länder** (9,4 Prozent) und **Gemeinden** (10,1 Prozent) tragen fast gleiche Anteile.

Die **privaten Haushalte** weisen einen Finanzierungsanteil von 30,8 Prozent an den Gesamtausgaben auf. Dieser Wert entspricht den bereits aufgeführten Sozialversicherungsbeiträgen der Versicherten. **Unternehmen** trugen im Jahr 2020 etwa 28,2 Prozent, was weniger als der Umfang der Arbeitgeberbeiträge ist, da der Staat als Arbeitgeber bereits im Staatssektor enthalten ist. **Private Organisationen** (1,2 Prozent) und **Sozialversicherungen** (0,4 Prozent) tragen jeweils einen geringen Anteil an der Finanzierung des Sozialbudgets.

Zusammenfassend zeigt die Differenzierung nach Finanzierungsquellen, dass ein Großteil der Staatszuschüsse durch den Bund geleistet wird. Länder und Gemeinden tragen eher über die Arbeitgebersysteme sowie das System des öffentlichen Dienstes zur Finanzierung des Sozialbudgets bei.

Fazit

Der aktuelle deutsche Sozialstaat beruht auf Grundlagen, die in wesentlichen Teilen schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt wurden. Darauf aufbauend wurden viele neue Felder der sozialen Sicherung erschlossen, die zu einer sehr komplexen Ausgestaltung des deutschen Sozialstaats führten. Dies drückt sich nicht zuletzt in der Ausgestaltung der Kosten, differenziert nach Institutionen, Funktionen und Art der Sozialleistung, sowie der Finanzierung, in Form der Finanzierungsarten und -quellen, aus. Zudem spiegelt sich der deutsche Sozialstaat – im europäischen Vergleich – in einer hohen Sozialleistungsquote wider, die einen Wert von rund einem Drittel beträgt.

Das heißt, dass ungefähr jeder dritte in Deutschland erwirtschaftete Euro im Sozialbereich Verwendung findet.

Differenziert nach Institutionen zeigt sich, dass die Sozialausgaben durch zahlreiche Institutionen erbracht werden, wobei die klassischen Sozialversicherungssysteme mit einem Anteil von 60,9 Prozent der Kosten am Sozialbudget den Hauptanteil tragen. Die Förder- und Fürsorgesysteme (18,6 Prozent) folgen an zweiter Stelle. Dies zeigt, dass wohlfahrtsstaatliche Institutionen, die auf Lebensrisiken abstellen, gegenüber Institutionen, die in den Sozialstaat einzuordnen sind, im Sozialbudget dominieren.

Bezogen auf die Kosten nach Funktion liegt der Fokus erstens auf dem Erhalt und der Wiederherstellung der Gesundheit sowie der Kompensation von Einschränkungen (41,7 Prozent) und zweitens auf Leistungen für Alter und Hinterbliebene (35,8 Prozent). Ursächlich hierfür ist die Ausgestaltung des deutschen Sozialstaats, der im Wesentlichen auf die Absicherung von Lebensrisiken abstellt. Hervorzuheben ist hierbei, dass die Kosten für Lebensrisiken mit fortschreitendem Lebensalter auftreten. Dies zeigt die enorme demografische Sensitivität des deutschen Sozialbudgets. Jedoch ist dies kein deutsches Spezifikum – alle Mitgliedstaaten der EU weisen diese Schwerpunktsetzung der Leistungen auf.

Abschließend sei kostenseitig auf die Schwerpunktsetzung nach Art der Sozialleistungen verwiesen. Einkommensleistungen (59,3 Prozent), insbesondere periodischer Form (58,7 Prozent), dominieren das Sozialbudget. Dies ist insbesondere auf die herausgehobene Stellung der gesetzlichen Rentenversicherung zurückzuführen. Sachleistungen (36,8 Prozent), die unter anderem in der gesetzlichen Krankenversicherung dominieren, spielen in Bezug auf den Kostenanteil im Sozialbudget eine eher untergeordnete Position.

Einnahmenseitig tragen die Sozialbeiträge (65,8 Prozent) sowie Zuschüsse des Staats (35,1 Prozent) im Wesentlichen zur Finanzierung der Kosten des Sozialstaats bei.



Als Finanzierungsquellen sind insbesondere der Staatssektor mit 42,2 Prozent, die privaten Haushalte mit 30,8 Prozent und die Unternehmen mit 28,2 Prozent zu nennen. Beide Darstellungsformen zeigen die im Wesentlichen paritätische Finanzierung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern der Versicherungsleistungen im Wohlfahrtsstaat sowie die aus staatlichen Zuschüssen getragenen sozialhilfestaatlichen Leistungen des Sozialstaats.

Zusammenfassend ist festzustellen: Das Sozialbudget ist institutionell stark ausdifferenziert, die Funktion fokussiert auf Lebensrisiken, die Einkommensleistungen dominieren, die Finanzierung wird durch Beiträge und Zuschüsse sichergestellt. Wichtigster Einzelakteur ist der Bund, der maßgeblich die Ausgestaltung des Sozialbudgets formt und in einem wesentlichen Umfang zu dessen Finanzierung beiträgt.

Inwieweit die derzeitige Ausgestaltung des deutschen Sozialstaats auch künftig tragfähig ist, wird sich an augenscheinlich notwendigen Kurskorrekturen bemessen lassen, die die demografische Sensitivität sowie die Arbeitszentriertheit in den Blick nehmen. Neben einer verstärkten Geburten- und Familienpolitik, die allerdings nur mittel- und langfristig auf die Tragfähigkeit des Sozialbudgets wirken kann, gilt es, die Einwanderungspolitik in den Blick zu nehmen. Zudem gilt es, das bestehende Erwerbspotenzial von Frauen sowie die Erwerbsbeteiligung von Älteren stärker zu aktivieren, um trotz des zunehmenden Altersquotienten und der damit einhergehenden Reduktion der erwerbsfähigen Bevölkerung die **Tragfähigkeit des derzeitigen Sozialstaats zu sichern**.

Michael Richter

Handlungsfähig und generationengerecht – die Schuldenbremse ist auch Sozialpolitik

Im Jahr 2009 – und damit auf dem Höhepunkt der damaligen Finanzkrise – ist es Bund und Ländern in einem auch aus heutiger Sicht bemerkenswerten Kraftakt gelungen, eine Schuldenregel in das Grundgesetz (GG) aufzunehmen, die konsequent mit überkommenen Traditionen der Defizitfinanzierung öffentlicher Aufgaben gebrochen hat. Art. 109 GG stellt seitdem fest, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

»Grundsätzlich« deutet darauf hin, dass es Ausnahmen gibt.

Die Schuldenbremse enthält also kein generelles Kreditaufnahmeverbot, sondern stellt diese nur konsequent in den Kontext der konjunkturellen Lage. Das war der entscheidende politische Schritt, um die öffentlichen Haushalte dauerhaft handlungsfähig zu machen.

Die Schuldenbremse verbindet insofern kurzfristige Maßnahmen (Reaktion auf die konjunkturelle Entwicklung) mit einer langfristigen Perspektive, auch im Sinne eines intergenerationellen Lastenausgleichs. Zudem lässt die Schuldenbremse Ausnahmen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen zu, wenn diese sich der Kontrolle des Staats entziehen und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Auf diese Weise haben der Bund und die Länder auch unter Anwendung der Schuldenbremse die Möglichkeit, in notwendigem Maße auf außergewöhnliche Krisensituationen zu reagieren.

Die neue Regelung hat sich bewährt

In der Finanzpolitik war es im Grunde seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts mit wenigen Ausnahmen üblich, unabhängig von der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage kreditfinanzierte Ausgabenprogramme aufzulegen. Als Kronzeuge dafür mussten in der Regel die wirtschaftspolitischen Ideen von John Maynard Keynes (1883–1946) herhalten. Dieser hatte zwar zu Recht auf die Notwendigkeit staatlicher nachfragegestützter Maßnahmen in Krisenzeiten hingewiesen. Gemeint war damit aber keinesfalls, dass aus der Ausnahmesituation ein Daueratbestand werden sollte. In der Realität ist aber genau das passiert: Der Staat hat weitestgehend darauf verzichtet, die in konjunkturellen Schwächephase aufgenommenen Schulden in den guten Jahren wieder zurückzuzahlen. Konjunkturbedingte Mehreinnahmen wurden stattdessen in neue Ausgaben umgelenkt, die die öffentlichen Haushalte dauerhaft belasteten. Tatsächlich bestand auch keine Notwendigkeit, über Konsolidierung mehr als notwendig nachzudenken und damit auch die Effizienz von Ausgaben einer fundierten Kritik zu unterziehen: Die sogenannte »goldene Regel« (die vorhergehende Schuldenregel des Grundgesetzes) ließ immer eine strukturelle Neuverschuldung in Höhe der geplanten Investitionen zu.

Das Ergebnis waren stetig anwachsende öffentliche Schuldenberge, die zunehmend Zweifel an der dauerhaften Handlungsfähigkeit des Staats gerade in einer echten Krisensituation aufkommen ließen. Die »goldene Regel« hatte sich alles in allem als wenig tauglich erwiesen, um insbesondere eine Rückführung der Verschuldung verbindlich durchzusetzen.

Die neue Regelbindung des Artikel 109 hat als Bezugsgröße einzig die wirtschaftliche Lage im Blick. Nicht die Höhe der (auch politisch beeinflussbaren) Investitionen bestimmt das Ausmaß der zulässigen Verschuldung, sondern die Konjunktur. Entscheidend ist dabei, dass man das Eine (eine Neuverschuldung in einer wirtschaftlichen Schwächephase) nicht ohne das Andere (verbindliche Tilgung bzw. Rücklagenbildung in wirtschaftlichen Aufschwungphasen) haben kann – die sogenannte Symmetrie. Es ist eben der Politik nicht anheimgestellt, nach Kassenlage und politischen Wünschen über die Höhe der Tilgung – bzw. Vorsorge für zukünftige Steuerausfälle – zu entscheiden.



Michael Richter
1954 in Berlin geboren

seit 2019 Minister der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
2012 – 2019 Staatssekretär im Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
2011 – 2012 Staatssekretär im Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt
2003 – 2011 Tätigkeiten im Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg, u. a. als Staatssekretär
1996 – 2009 Leiter der Besitz- und Verkehrssteuerabteilung in der Oberfinanzdirektion Cottbus, einschließlich der Zentralen Bezügestelle des Landes Brandenburg
1989 – 1996 Senatsverwaltung für Finanzen Berlin
1984 – 1989 Finanzamt Berlin Charlottenburg-Ost
1982 – 1983 Freier Mitarbeiter in Berliner Anwaltskanzlei
1974 – 1980 Jurastudium an der Freien Universität Berlin

Die Länder hatten bis 2020 Zeit (der Bund wendet die Regel seit 2016 an), sich auf die Anwendung der Schuldenbremse bei der Aufstellung und beim Vollzug des Haushalts vorzubereiten. Es kam also nicht überraschend.

Womit tatsächlich nicht gerechnet werden konnte, war, dass die Schuldenbremse bereits im ersten Jahr ihrer Geltung infolge der Coronakrise ihrer ersten Bewährungsprobe ausgesetzt würde. Und diese hat sie mit Bravour gemeistert.

Weder der Bund noch die Länder sind durch die neue Regelbindung gehindert worden, ihre Haushalte vollumfänglich zu finanzieren und darüber hinaus Programme – beispielsweise Sondervermögen – aufzulegen, um zusätzliche Belastungen aus der Coronakrise abzumildern bzw. für zukünftige Pandemien vorzusorgen.

Zweifel an der Schuldenbremse

Seitdem haben die Krisen leider nicht aufgehört und auch die zukünftigen Herausforderungen jenseits des Kriegs in der Ukraine oder der aktuellen Verwerfungen an den Energiemärkten sind – Stichwort Klimawandel oder auch der demografische Wandel – nicht kleiner geworden. In diesem Kontext gerät die Schuldenbremse zunehmend unter Druck und wird (wieder) infrage gestellt.

Ist die Schuldenbremse also tatsächlich der Bremsklotz, um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern?

Begründete Zweifel sind angebracht.

Zunächst gehört es an dieser Stelle zur Wahrheit, dass die Schuldenbremse von Anfang an nicht unumstritten war. Befürchtet wurde, dass (1) die Schuldenbremse zu wenig Spielraum für eine antizyklische Finanzpolitik eröffnen würde. Das dürfte als empirisch widerlegt gelten. Bund und Länder (und auch die von der Schuldenbremse nicht erfassten Kommunen) sind bisher gut durch die Krise(n) gekommen. An keiner Stelle musste der Konjunktur »hinterher gespart« werden. In der Debatte wurde (2) mit Blick auf den Kapitalmarkt die Befürchtung geäußert, dass die Staatsverschuldungsquote gegen null tendieren und damit Verwerfungen auslösen könnte. Angesichts der Schuldenstände und der damit einhergehenden Refinanzierungsbedarfe dürfte es sich hier um ein eher akademisches als ein tatsächliches Problem handeln. Zudem gibt es wenig Grund für die Annahme, dass es in Zukunft zu einem Ende der Konjunkturzyklen – und damit konjunkturbedingter Kreditaufnahmen – kommen könnte. Der Staat wird auch weiterhin am Kapitalmarkt agieren (müssen).



Richtig ist, dass (3) die Schuldenbremse für sich genommen nicht verhindern kann, dass durch zusätzliche Leistungsversprechen, beispielsweise in der Sozialversicherung, zukünftige Zahlungslasten entstehen, ohne dass deren Finanzierung gesichert ist. Man spricht deshalb auch von der sogenannten impliziten Verschuldung, weil diese – im Vergleich zu den Schuldenaufnahmen am Kapitalmarkt (der sogenannten expliziten Verschuldung) – zunächst nicht sichtbar ist. Das ist aber eher ein Problem des politischen Willens und hat nichts mit der Frage zu tun, ob die Kreditaufnahme des Staats an die Konjunktur oder die Höhe der Investitionen (die bereits erwähnte »goldene Regel« der alten grundgesetzlichen Verschuldungsregel) geknüpft wird. Insofern kann vermutet werden, dass es auch dann zu einem »Schuldenaufbau« im Bereich der impliziten Verschuldung kommt, wenn die Schuldenregel mehr Raum für explizite Verschuldung eröffnen würde.

Der eigentliche »Kipppunkt« in der damaligen und auch heutigen Debatte ist aber die Frage, ob (4) schuldenfinanzierte Investitionen nicht grundsätzlich doch sinnvoll sind. Genannt werden dann die Anstrengungen im Zusammenhang mit der Bewältigung des Klimawandels, der Verkehrswende bis hin zu Investitionen in Bildung und Soziales, die langfristig angelegt sind und – so das Argument – auch in wirtschaftlichen Normallagen nicht aus den laufenden Einnahmen finanziert werden können bzw. sollten, da diese ja vor allem den nachfolgenden Generationen dienen. Im Grunde soll also die alte »goldene Regel« wieder eingeführt und mit höheren Weihen versehen werden.

Die viel beschworene Generationengerechtigkeit

Intergenerationelle Gerechtigkeit und Kreditaufnahmen müssen sich per se nicht ausschließen. Auch die absolute Höhe der Staatsverschuldung sagt für sich genommen noch nichts über das Leistungsverhältnis zwischen den Generationen aus. Und dennoch gibt es gute Gründe, nicht wieder in das alte Muster zurückzufallen. So ist (1) der Begriff der Zukunftsinvestitionen unscharf. Und unter einem unscharfen Investitionsbegriff dürften am Ende wieder zahlreiche Ausgaben mit zumindest fraglicher Nachhaltigkeitswirkung zusammengefasst werden. Ferner sind (2) Infrastrukturinvestitionen von heute (auch) der Sanierungsbedarf von morgen. Unser Rechnungswesen erfasst buchhalterisch nicht die Abnutzung der Investitionen und zwingt somit nicht zur Bildung entsprechender Rücklagen. Das aber wäre tatsächlich ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit, weil an dieser Stelle die Folgekosten transparent würden und Vorsorge getroffen werden müsste. Ein solcher Ansatz, der allerdings erhebliche – auch finanzielle – Anstrengungen erfordern würde, steht derzeit nicht wirklich weit oben auf der politischen Agenda. Gerechtigkeit zwischen den Generationen und eine sichere Zukunft verlangen vor allem, den Entscheidungsspielraum zukünftiger Generationen nicht weiter dadurch einzuschränken, dass wir wieder in die Spirale aus steigender Verschuldung und steigenden Zinslasten einsteigen. Jede Generation sollte in der Lage sein, ihre eigenen

Entscheidungen treffen zu können und nicht nur die Lasten der vorangegangenen Altersgruppe abtragen zu müssen.

An dieser Stelle sollte man sich vergegenwärtigen, dass es neben dem Wortlaut der Schuldenbremse auch einen Geist der Schuldenbremse gibt. Indem die Schuldenbremse den – vermeintlich – leichten Ausweg der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben insoweit einschränkt, als dass konjunkturbedingte Mindereinnahmen und zusätzliche Ausgaben in echten Krisenzeiten immer finanziert werden können und nur das »Wünsch dir was« wegfällt, soll die Schuldenbremse zu einer stärkeren Priorisierung und damit effizienten Verwendung öffentlicher Mittel zwingen.

Die Schuldenbremse ist damit vielleicht auch eine der wenigen wirklich verbleibenden Möglichkeiten, die viel beschworene Generationengerechtigkeit umzusetzen. Das Ziel von Politik sollte sein, der nachfolgenden Generation mehr Chancen und weniger Schulden zu hinterlassen.

So reizvoll es zunächst erscheinen mag, Investitionen in nachhaltige Entwicklungen wieder von der Schuldenbremse auszunehmen – in der Konsequenz wird es dann wieder zu einem spürbaren Schuldenaufbau kommen, ohne dass sich daraus zwingend mehr Chancen ergeben. Das gilt im Übrigen auch mit Blick auf das gegenwärtig häufig genutzte und von der Schuldenbremse prinzipiell gedeckte Instrument der Sondervermögen, das allerdings nicht in jedem Fall einer verfassungsrechtlichen Prüfung – sicher auch aus den oben genannten Gründen – standgehalten hat.

Effizienter Mitteleinsatz – gerade im Bildungs-, Kultur- und Sozialbereich

Damit an dieser Stelle kein Missverständnis entsteht: Der Staat muss und soll den Umbau der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität fördern und auf den sozialen Zusammenhalt achten. Er wird das aber nicht leisten können, wenn er dazu wieder im großen Stil kreditfinanzierte Programme auflegt, die aufgrund des notwendigen Schuldendienstes in der Zukunft die Handlungsfähigkeit eben dieses Staats begrenzen. Spätestens seitdem die Zentralbanken weltweit die Zinswende eingeleitet haben, dürfte klar sein, dass die Zeiten sinkender Zins-Steuer-Quoten vorbei sind, auch wenn derzeit die inflationsbedingten Mehreinnahmen dies noch kompensieren.

Befürworterinnen und Befürworter einer Neuauflage der »goldenen Regel« sind im Übrigen bislang den Beweis schuldig geblieben, dass die Schuldenbremse tatsächlich ein Investitionshemmnis geworden ist. Einbrüche bei den geplanten investiven Mitteln zeichnen sich nach wie vor in den öffentlichen Haushalten nicht ab. Und

auch die Finanzplanungen sehen in der Regel ein hohes und stetiges Investitionsvolumen vor. Das Problem ist die Umsetzung der geplanten Projekte und damit der zögerliche Abfluss der bereitgestellten Mittel und nicht etwa die Schuldenbremse – ein Zusammenhang, auf den schon im zweiten Band der Trilogie, zu der auch das hier vorliegende Buch gehört, hingewiesen wurde.

Was folgt daraus? Es besteht alles in allem keine Veranlassung, die aktuelle wirtschaftliche und politische Situation dazu zu nutzen, die Schuldenbremse insgesamt infrage zu stellen. Sie hat sich als hinreichend flexibel und belastbar erwiesen.

Die Schuldenbremse zwingt uns verstärkt dazu, finanzpolitische Fragen anzugehen, die seit Jahren auf der Agenda stehen: mit immer noch mehr öffentlichen Geldern zu versuchen, tatsächliche oder vermeintliche Probleme zu lösen. Und gerade das gilt im Bildungs-, Kultur- und Sozialbereich. Die Frage nach der Effizienz des Mitteleinsatzes wird kaum noch gestellt.

Auch ist der Staat nicht klüger als der Markt. Er kann und muss Rahmenbedingungen definieren, in welche Richtungen Entwicklungen gehen sollen. Aber auch das verlangt eine effiziente Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel und nicht einfach nur immer noch mehr Geld.

Die Schuldenbremse ist nicht perfekt. Aber auch das spricht nicht für eine Aufweichung oder Abschaffung. Sie braucht möglicherweise Krisenregeln, die es nach starken Wirtschaftseinbrüchen jenseits der üblichen konjunkturellen Schwankungen erlauben, den Haushalt an den neuen Einnahmepfad anzupassen. Aber auch dafür sind klare Regeln notwendig und nicht Maßnahmen, die in der Konsequenz wieder einen Ermessensspielraum zulassen. Die Schuldenbremse bietet die historische Chance, die öffentlichen Haushalte aus der Schuldenfalle zu führen und tatsächlich zu konsolidieren.

Krisenbewältigung ist nur möglich, wenn die öffentliche Hand finanziell handlungsfähig ist. Das haben nicht zuletzt die Entwicklungen der vergangenen Jahre bewiesen. In diesem Sinne ist die Schuldenbremse auch Sozialpolitik.

Aber auch im Krisenmodus gilt, dass Finanzpolitik im Blick behalten muss, wie Entscheidungen von heute auf die Generationen von morgen wirken. Solide finanzielle Rahmenbedingungen in Verbindung mit einer auch von den Kapitalmärkten akzeptierten Schuldentragfähigkeit sind ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit. Ausufernde Schulden eher nicht. Sie machen es nur heute leichter, im Weiter-so zu verharren.

Foto: unsplash.com



Heiko Geue

Strategien zur Finanzierung staatlicher Sozialausgaben im demografischen Wandel

Die Sozialausgaben werden auch in diesem Jahrzehnt massiv steigen. Dafür sorgen in erster Linie der demografische Wandel mit einer älteren Bevölkerung und der mit diesem Wandel verbundene Fachkräftemangel. Aber auch zunehmend bundesrechtliche Standardanhebungen tragen zum Anstieg der Ausgaben bei. Finanzierung und Organisation des Sozialstaats fallen regelmäßig auseinander. Wir befinden uns hier in einer klassischen Prinzipal-Agent-Situation mit den damit verbundenen asymmetrischen Informationen und Vertretungskosten. Die Überwindung der hiermit einhergehenden Steuerungs- und Kontrollprobleme wird nur mit der verbesserten Kooperation aller beteiligten Akteure und der Nutzung sämtlicher organisatorischer und digitaler Potenziale zu bewältigen sein. Der Fokus dieses Essays richtet sich auf die Landes- und Kommunalebene, die besonders in eher ländlich geprägten Gebieten vor großen Problemen steht, die übertragenen Aufgaben des Sozialstaats zu erfüllen.

Organisationsprinzipien staatlicher Sozialpolitik

Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß dem Grundgesetz als ein demokratischer und sozialer Bundesstaat organisiert. Das Sozialstaatsprinzip wird zum weitaus größten Anteil von den Sozialversicherungen verwirklicht, die laut Bundesamt für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2021 mit 706 Milliarden Euro rund

60 Prozent der Sozialausgaben in Höhe von insgesamt 1.162 Milliarden Euro betragen. Aber auch die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen leisten mit über 420 Milliarden Euro einen erheblichen Beitrag zur Erfüllung des Sozialstaatsprinzips. Die Zuordnung der Zuständigkeiten, der Aufgaben und damit die Ausgabenbelastung auf die Träger der Sozialversicherung und den Bund, die Länder und die Kommunen ist historisch gewachsen und orientiert sich an bestimmten Grundsätzen wie dem Versicherungs- und dem Fürsorgeprinzip.

In einem föderalen Bundestaat kann die Sozialpolitik nur dann erfolgreich gestaltet werden, wenn die unterschiedlichen Akteure einschließlich der Wohlfahrtsverbände gut und transparent zusammenarbeiten.

Angesichts der steigenden Belastungen der öffentlichen Haushalte mit Sozialausgaben sollten dazu sämtliche Instrumente, Methoden und Verfahren der Kooperation und Steuerung von den Akteuren genutzt werden.

Die Herausforderung einer älter werdenden Gesellschaft

Die Alterung von Bevölkerungen ist ein globaler Trend. Langfristig gesehen werden die Bevölkerungen aller Länder dieser Welt Alterungsprozesse durchleben, wenngleich mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Ursächlich für diese Entwicklung ist in erster Linie das Zusammenspiel eines konstant niedrigen Geburtenniveaus bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung. Insbesondere in westlichen Industrienationen sind diese Prozesse bereits weit vorangeschritten. Dem vom Statistischen Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) herausgegebenen »Datenreport 2021« zufolge erhöhte sich in Deutschland beispielsweise das Durchschnittsalter der Bevölkerung seit der Wiedervereinigung von 39 auf 44 Jahre im Jahr 2018.



Dr. Heiko Geue
1965 in Ettlingen geboren

seit 2021 Finanzminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern
2019 – 2021 Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern
2014 – 2019 Abteilungsleiter im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
2011 – 2012 Staatssekretär im Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
2005 – 2009 verschiedene Leitungsfunktionen im Bundesministerium der Finanzen
2002 – 2005 persönlicher Referent des Chefs des Bundeskanzleramtes
1999 – 2002 Referent im Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie im Bundeskanzleramt
1997 – 1999 wissenschaftlicher Referent bei der Handelskammer Hamburg
1987 – 1997 Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft sowie Promotion an der Philipps-Universität Marburg



Die Bevölkerungsalterung geht mit einem Bevölkerungsrückgang einher. Zwar wird die Weltbevölkerung in den kommenden Dekaden weiter zunehmen, allerdings mit immer geringeren Zuwachsraten. Aktuelle Vorausberechnungen der Vereinten Nationen zufolge wird das globale Bevölkerungsmaximum spätestens im Jahr 2100 mit knapp 11 Milliarden Menschen erreicht sein.

In Deutschland übersteigt seit Anfang der 1970er Jahre die Zahl der Sterbefälle die der Geburten, was in erster Linie auf einen starken und dauerhaften Abfall der Fertilitätsraten unterhalb des Bestandserhaltungsniveaus zurückzuführen ist.

Weil jedoch in Summe das Wanderungsplus der vergangenen Jahre das Geburtendefizit mehr als ausgleichen konnte, ist die Einwohnerzahl Deutschlands gleichwohl weiter angestiegen. Ein weiterer positiver demografischer Effekt von Zuwanderung ist, dass es vermehrt die jüngeren und mittleren Altersstufen sind, die migrieren.

Foto: unsplash.com

Abbildung 1:
**Entwicklung der Bevölkerungszahl
Mecklenburg-Vorpommerns 1989 bis 2021**

— Migrationssaldo (Saldo aus Zu- und Fortzügen)
— natürlicher Saldo (Saldo aus Geburten und Sterbefällen)
■ Zu-/Abnahme der Bevölkerungszahl



Somit dämpft ein Wanderungsplus nicht nur den Bevölkerungsrückgang, sondern tendenziell ebenfalls die fortschreitende Alterung der Bevölkerung.

Die demografische Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns weicht demgegenüber teilweise stark von der gesamtdeutschen Entwicklung ab. Die politischen und gesellschaftlichen Umbrüche im Zuge der Wiedervereinigung führten zu großen Unsicherheiten innerhalb der Bevölkerung. Demografisch äußerte sich dies in den Nachwendejahren vor allem in einem abrupten Abfall der Geburtenraten sowie in hohen Wanderungsverlusten (vgl. Abbildung 1).

Mit einem Durchschnittsalter von 47,4 Jahren im Jahr 2020 hat Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich die drittälteste Bevölkerung. Einzig die Bevölkerungen Sachsen-Anhalts und Thüringens weisen mit 48,1 bzw. 47,5 Jahren im Durchschnitt noch höhere Werte auf.

Aktuellen Vorausberechnungen zufolge wird die Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns zukünftig weiter schrumpfen. Je nach Szenario wird zwischen 2020 und 2035 mit einem Bevölkerungsrückgang von etwa 30.000 Personen (hohes Wanderungsplus) bzw. 74.000 Personen (moderates Wanderungsplus) gerechnet. Deutlich drastischer wird der Alterungsprozess voranschreiten. Zur Veranschaulichung eignet sich hierfür der sogenannte Altenquotient. Dieser setzt die Zahl der Älteren ins Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Zu Beginn der 1990er Jahre lag dieser Quotient in Mecklenburg-Vorpommern bei 15, das heißt, auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter kamen 15 Personen im Alter von 67 und darüber. Aktuellen Prognosen zufolge werden im Jahr 2025 bei einem hohen Wanderungsplus ca. 43 und in 2035 bis zu 56 Ältere auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter kommen.

Quelle: Landesamt für innere Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

Die voranschreitende Bevölkerungsalterung hat vielfältige gravierende Auswirkungen auf das Erwerbspotenzial. Das allseitige Konkurrieren um Fachkräfte wird sich weiter verschärfen. Der Fachkräftemangel ist dabei nicht nur für die Wirtschaft oder die öffentliche Verwaltung eine Herausforderung. Vielmehr wird es in allen Bereichen der Daseinsvorsorge erhebliche Schiefagen geben, wenn keine hinreichenden Lösungen gefunden werden. Als weitere Konsequenz der demografischen Alterung verschieben sich gesellschaftliche und politische Debatten immer stärker zugunsten der Interessen älterer Menschen.

Wenn der Anteil der Älteren steigt, besteht die Gefahr, dass Zukunftsthemen wie Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit nicht mit dem nötigen politischen Willen und der nötigen Konsequenz angegangen werden können.

Die Entwicklung der Sozialausgaben in Deutschland

Die Ausgaben für Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland steigen kontinuierlich an. Im Jahr 2010 lag das Sozialbudget bei rund 770 Milliarden Euro, in 2021 aktuellen Schätzungen zufolge bereits bei rund 1.162 Milliarden Euro. Im Vergleich zum Ausgangsjahr bedeutet dies eine Steigerung um über 50 Prozent. Eine finanzpolitische Bewertung dieser Entwicklung wird jedoch erst dann möglich, wenn diese Zahlen im Verhältnis zu weiteren Kennzahlen betrachtet werden. Eine klassische Bezugsgröße in diesem Zusammenhang ist das BIP. Das Verhältnis der Sozialausgaben zum BIP wird als Sozialleistungsquote bezeichnet. In der nachfolgenden Tabelle 1 ist die Entwicklung dieser Größen seit 2010 gegenübergestellt.

Während die Sozialausgaben seit 2010 um mehr als 50 Prozent stiegen, legte das BIP nur um etwa 40 Prozent zu. Die Sozialleistungsquote stieg somit von 30 Prozent auf über 32 Prozent. Ein genauer Blick auf den Zeitraum zwischen 2010 und 2021 zeigt jedoch, dass die beschriebene Negativentwicklung fast vollständig durch die Jahre 2020 und 2021 determiniert und damit in erster Linie als eine direkte Konsequenz der Coronapandemie zu interpretieren ist.

Die umfangreichen Maßnahmen zur Dämpfung der Auswirkungen der Coronapandemie ließen auch die Sozialausgaben verhältnismäßig stark ansteigen (z. B. durch Kurzarbeitergeld, Lohnfortzahlung nach Infektionsschutzgesetz – IfSG, Kinderbonus). Gleichzeitig führte die Pandemie zu einem deutlichen Rückgang der Wirtschaftsleistung im Jahr 2020. Beide Effekte zusammen genommen haben

Tabelle 1:
Sozialausgaben, Bruttoinlandsprodukt und Sozialleistungsquote in der Bundesrepublik Deutschland

JAHR	SOZIALAUSGABEN		BIP		SOZIALLEISTUNGS- QUOTE
	Mrd. Euro	2010=100	Mrd. Euro	2010=100	
2010	770	100	2.564	100	30,0 %
2015	888	115	3.026	118	29,4 %
2019	1.046	136	3.473	135	30,1 %
2020	1.124	146	3.405	133	33,0 %
2021	1.162	151	3.602	140	32,2 %

Quelle: Da sich Abweichungen zu den im »Sozialbudget 2021« des BMAS dargestellten Zahlen zum BIP am aktuellen Rand ergeben haben, greift die Tabelle in diesem Punkt auf aktuellere Daten des Statistischen Bundesamtes zurück. Daher weicht die hier dargestellte Sozialleistungsquote für die Jahre 2018 bis 2021 von der im »Sozialbudget 2021« errechneten Quote ab.

zum sprunghaften Anstieg der Sozialleistungsquote geführt. Im darauffolgenden Jahr lag der Anstieg der Sozialausgaben bereits wieder auf dem Niveau von vor der Pandemie. Die Wirtschaft erholte sich in 2021 vom tiefgreifenden Schock aus dem Vorjahr, sodass sich auch die Sozialleistungsquote in 2021 wieder etwas reduziert hat.

Der Blick auf die Entwicklung der Sozialausgaben der vergangenen Jahre soll für zwei Dinge sensibilisieren:

Erstens sind – vereinfacht ausgedrückt – stark steigende Sozialausgaben für sich genommen kein Problem, so lange die volkswirtschaftliche Produktivität mindestens in gleichem Maße steigt und die relativen finanziellen Belastungen des Staats dadurch wenigstens konstant bleiben. Zweitens liegt es in der Natur der Sache, dass die Ausgaben des Staats für soziale Leistungen in Krisenzeiten überproportional steigen. Denn genau dies, Menschen in Notlagen zu helfen, ist eine seiner Kernaufgaben.

In Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs reduziert sich wiederum die Bedürftigkeit der Bevölkerung, was dem weiteren Anstieg der Sozialausgaben entgegenwirkt. Somit kann das soziale System als stabilisierender Faktor im gesamtgesellschaftlichen Gefüge angesehen werden.

SOLIDARITÄT
STABILITÄT

Die Finanzierung der Sozialleistungen verteilt sich auf mehrere Schultern. Im Jahr 2021 trugen die Versicherten mit ihren Beitragszahlungen über 29 Prozent der Last (355 Milliarden Euro). Die Arbeitgeber steuerten mit ihren Sozialbeiträgen in Höhe von rund 413 Milliarden Euro über 34 Prozent der Finanzierung bei. Die Zuschüsse des Staats beliefen sich in 2021 auf insgesamt rund 420 Milliarden Euro. Somit wurde die Finanzierung des Sozialbudgets zuletzt zu fast 35 Prozent durch staatliche Bezuschussung getragen.

Mit Blick auf die langfristige Tragfähigkeit geraten vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung neben dem Steuersystem insbesondere die Sozialversicherungssysteme unter Druck. Exemplarisch hierfür sei die gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

genannt, an der sich der Bund jährlich mit einem erheblichen Zuschuss beteiligt. So betrug die Summe an Bundeszuschüssen zur allgemeinen Rentenversicherung im Jahr 2020 bereits über 75 Milliarden Euro. Addiert man die weiteren Zuschüsse des Bundes an die GRV hinzu, ergibt sich nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung für das Jahr 2020 insgesamt ein Betrag von über 100 Milliarden Euro. Problematisch ist hier nicht nur die Höhe der nötigen Bezuschussung, sondern ebenso die darunterliegende, ungebrochene Entwicklungsdynamik.

Auch in der Pflegeversicherung wurden zunehmend finanzielle Handlungsbedarfe offenkundig, sodass zum 1. Januar 2022 nicht nur der Beitragszuschlag für Kinderlose um 0,1 Prozentpunkte erhöht, sondern erstmals auch ein jährlicher Bundeszuschuss in Höhe von 1 Milliarde Euro pro Jahr eingeführt wurde. Damit wird jetzt auch hier der Weg der Rentenversicherung beschritten.

Die skizzierten Handlungsbedarfe hinsichtlich der zukünftigen Tragfähigkeit von Renten- und Pflegeversicherung sollen nur exemplarisch für die enormen Herausforderungen an den Sozialstaat stehen.

Während die sich eher schleichend vollziehenden demografischen Veränderungen den Sozialstaat langfristig unter Druck setzen und ihn zu strukturellen Anpassungen zwingen, üben die sich aktuell überlagernden elementaren internationalen Krisen zusätzlichen Druck aus.

Die Fragen nach Krisenresilienz und nachhaltiger Leistungsfähigkeit unserer sozialstaatlichen Institutionen stellen sich aktuell drängender denn je.

Sozialpolitische Herausforderungen in dünn besiedelten Flächenländern und strukturschwachen Gebieten

Besonders dünn besiedelte Flächenländer und strukturschwache Gebiete stehen bei der Erfüllung sozialpolitischer Aufgaben vor erheblichen Herausforderungen. Einerseits sind diese Gebiete geprägt durch niedrige Einkommen, eine hohe Abwanderung und einen hohen Altersdurchschnitt, andererseits liegt die Arbeitslosenquote höher, und damit besteht eine überdurchschnittliche Nachfrage nach Sozialleistungen. Als Beispiele für überdurchschnittliche Sozialausgabensteigerungen können die Ausgaben für Wohngeld, das Bundesteilhabegesetz und das Unterhaltsvorschuss-

gesetz angeführt werden, die den Landeshaushalt und die Kommunalhaushalte auch in Mecklenburg-Vorpommern überproportional belasten. Die Gesetzgebung im Bund führt dazu, dass Standards bei sozialen Leistungen gesetzt werden, die die Gefahr beinhalten, Länder und Kommunen zu überfordern. Diese Tendenz wird politisch noch verstärkt, wenn auf der europäischen Ebene und auch bei den Vereinten Nationen sozialpolitische Ziele beschlossen und auf der nationalen Ebene umgesetzt werden.

In Flächenländern wie Mecklenburg-Vorpommern sorgt die dünne Besiedlung mit eher kleinteiligen kommunalen Verwaltungsstrukturen für Kostennachteile auf der Anbieterseite von Sozialleistungen. Zudem wird sich im ländlich geprägten Raum der Wettbewerb um die Fachkräfte gerade auch bei den sozialen Berufen noch stärker verschärfen als in den Ballungsräumen. Schon heute akut sind die Probleme bei der ärztlichen Versorgung auf dem Land. Das politisch heftig umkämpfte Problem der Sicherung von Krankenhausstandorten, gerade in der Kinder- und Jugendmedizin, verdeutlicht ein Strukturproblem in den Flächenländern, das immer wieder zu politisch hoch impulsiven Debatten führt.

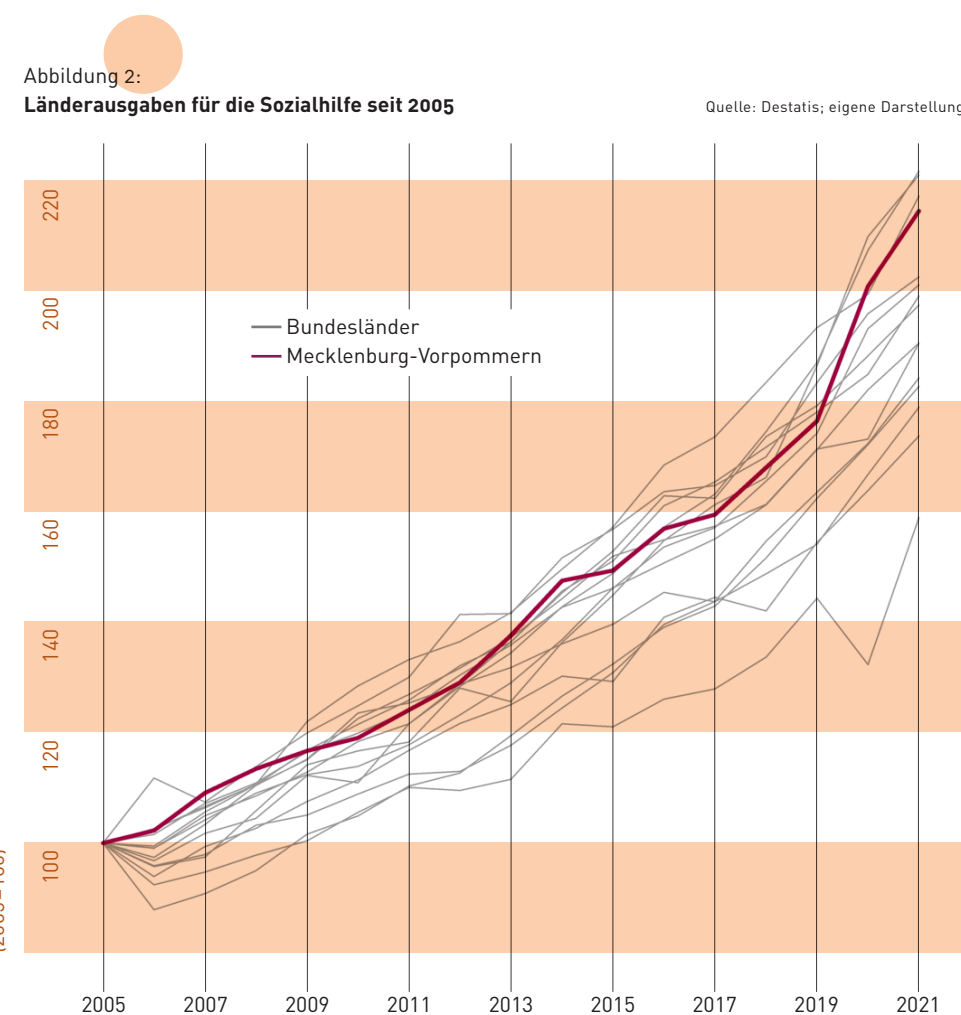
Kommunen in strukturschwachen und dünn besiedelten Gebieten kommen bei der Verwaltung von Sozialleistungen schon jetzt an ihre Grenzen. Mit dem Rückgang der Bevölkerung, mit einer durchschnittlich älteren Bevölkerung und mit erhöhten sozialen Leistungsansprüchen wird sich das Problem weiter verschärfen.

In diesem Sinne ist Mecklenburg-Vorpommern Vorreiter einer demografischen Entwicklung, die ganz Deutschland erreichen wird. Der demografische Druck zwingt das Land zum Wandel.

Dabei verfolgt die Landesregierung das Ziel, keine Standorte aufzugeben. Der Staat darf sich aus der Fläche nicht weiter zurückziehen, auch um den demokratiefeindlichen Kräften keine Räume zu geben, in die sie stoßen könnten. Zum einen kann die flächendeckende Gesundheitsversorgung durch Nutzung des technischen Fortschritts gesichert werden. Gerade ein Flächenland wie Mecklenburg-Vorpommern muss die Möglichkeiten der Telemedizin verstärkt nutzen, um die Bevölkerung trotz des demografiebedingten Ärztemangels zu erreichen. Zum anderen sind verstärkt Zusammenschlüsse von Krankenhausstandorten in gemeinsamen Holdingstrukturen notwendig. Ein gutes Beispiel hierfür ist die geplante Vereinigung der drei Krankenhäuser in Ludwigslust, Hagenow und Crivitz mit gemeinsamer Verwaltung unter dem kommunalen Dach des Landkreises Ludwigslust-Parchim, einem der größten Landkreise in ganz Deutschland.

Die Dynamik der Ausgabenanstiege für soziale Leistungen soll im Folgenden exemplarisch an der Entwicklung der Aufwendungen für die Sozial- und Eingliederungshilfe skizziert werden. In Mecklenburg-Vorpommern führen die Landkreise und kreisfreien Städte die Sozial- und Eingliederungshilfe als Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis aus. Die Lastenteilung zwischen Land und Kommunen beträgt 80:20.

In Abbildung 2 ist die Entwicklung der Haushaltsbelastungen für die einzelnen Länder seit 2005 dargestellt. Die relativen Ausgabensteigerungen sind in allen Ländern enorm, wobei Mecklenburg-Vorpommern hier zusammen mit Brandenburg, Sachsen und Bayern die höchsten relativen Zuwächse aufweist. Zwischen 2005 und 2020 verdoppelten sich die Nettoausgaben für die Sozial- und Eingliederungshilfe in Mecklenburg-Vorpommern (von 248 Millionen Euro auf 498 Millionen Euro); im Jahr 2021 lagen sie bei rund 532 Millionen Euro. Für die kommenden Haushaltsjahre wird mit weiteren erheblichen Mehrbedarfen gerechnet, welche die finanziellen Gestaltungsspielräume des Landes und der Kommunen entsprechend einengen werden.



Die regelrechte **Kostenexplosion im Sozialhilfebereich** lässt sich zu einem Großteil auf bundesrechtliche Standardanhebungen zurückführen (u. a. Bundesteilhabegesetz, Pflegestärkungsgesetz). Zugleich sind Einnahmerückgänge zu verzeichnen, die weitgehend aus sozialpolitisch wichtigen Gesetzen wie dem Angehörigenentlastungsgesetz oder dem Familienentlastungsgesetz resultieren. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer Faktoren, die für die beschriebenen Ausgabenanstiege eine Rolle spielen (z. B. tarifbedingte Anpassungen der Kostensätze, Veränderungen der Personalschlüssel, steigende Investitionskosten in der Pflege, Fallzahlsteigerungen bei einigen Hilfearten, Trennung von fachlichen und existenzsichernden Leistungen in der Eingliederungshilfe).

Insbesondere die Bundesgesetzgebung muss die Kosten- und Personalbedarfeffekte ihrer Gesetzgebung konsequenter in den Blick nehmen, um zu verhindern, dass es im föderalen Bundesstaat zu einer schleichenden Aushöhlung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kommt.

Lösung des Principal-Agent-Problems über hohe Transparenz auf gesicherter Datenbasis

Das System der sozialen Sicherung ist in der Bundesrepublik durch eine Vielzahl von Akteuren geprägt. Auf der Länderebene sind es vor allem die Kommunen und die Wohlfahrtsverbände, die vor Ort Träger des Sozialstaats sind. Dieses heterogene System führt fast zwangsläufig aufgrund der grundsätzlich berechtigten Einzelinteressen zu Principal-Agent-Problemen und damit – wenn entsprechende Anreize fehlen – zu dynamischen Kostensteigerungen. Das Land beauftragt als Auftraggeber (Prinzipal) die kommunale Ebene (Agent) zur Ausführung der Leistungen, und die Kommunen machen dies als Prinzipal mit den Wohlfahrtsverbänden als Agenten ebenso. Dadurch erhalten die Agenten jeweils einen gewissen Entscheidungsspielraum, der nach Aufgabenübertragung zu asymmetrischen, also ungleich verteilten Informationen führt. Wenn dieser im Sinne der Effizienz des Gesamtsystems notwendige Entscheidungsspielraum nicht durch eine möglichst hohe Transparenz über Leistungen, deren Wirkungen und die Ausgabenhöhe kontrolliert wird, drohen dem System der sozialen Sicherung ungewollte dynamische Kostensteigerungen.

Als Beispiel für unzureichende Transparenz kann die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes dienen. Schon während des Gesetzgebungsverfahrens im Jahr 2016 haben Länder und Kommunen auf erhebliche Haushaltsbelastungen hingewiesen, die jedoch vom Bund bestritten wurden. Der Bundesrat stimmte dem Gesetz zu, obwohl es rechtlich belastbare Finanzierungszusagen des Bundes nicht gab. In Mecklenburg-Vorpommern sind für die Ausführung des Bundesteilhabegesetzes die Landkreise und kreisfreien Städte im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises zuständig. Die Ausgaben für das Bundesteilhabegesetz bekommen sie zum weitaus größten Anteil (80 Prozent) vom Land erstattet.

Damit fallen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung weitgehend auseinander.

Da das Land aktuell keinen maßgeblichen Steuerungseinfluss, aber dennoch den Großteil der Ausgaben zu tragen hat, ist es unerlässlich, dass die Leistungs- und Finanzdaten der kommunalen Sozialämter zeitnah, strukturiert, nachvollziehbar und streitfrei erhoben und dem Land gemeldet werden.



Foto: unsplash.com

Eine adäquate Datenbasis ist die Voraussetzung für die erforderliche Transparenz, die Vergleichbarkeit der Leistungserfüllung, für die Vermeidung von Parallelstrukturen sowie für Best-Practice-Lösungen auf kommunaler Ebene. Regionale Fehlentwicklungen und möglicherweise existierende systematische Anreizlücken sind ohne eine vergleichbare Datenbasis nicht erkennbar. Erst auf einer zuverlässigen Datenbasis ist die gezielte Planung, Steuerung und Prognose der kommunalen Sozialausgaben für die Haushaltsaufstellung in den Kommunen und des Landes möglich. Diese Datenbasis ist in Mecklenburg-Vorpommern noch nicht vorhanden.

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern und das Bundesverfassungsgericht haben in mehreren Urteilen auf die mangelnde Qualität von Finanzdaten und Statistiken in den Kommunen und Ländern verwiesen. Im Jahr 2020 gaben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern 1.246 Millionen Euro für Sozialausgaben aus, der Anteil an den Gesamtausgaben in Höhe von 5.239 Millionen Euro betrug damit laut Kommunalfinanzbericht für das Jahr 2021 des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern 24 Prozent. Somit wurde rund jeder vierte Euro für soziale Leistungen ausgegeben, was die Bedeutung dieses Ausgabenblocks unterstreicht.

Zentral ist deswegen, dass die Landesregierung zusammen mit der kommunalen Ebene die Einrichtung eines gemeinsamen Datenpools umsetzt, dem ein Steuerungsmodell zugrunde liegen muss. Nach dessen Definition müssen sich Land und Kommunen über die zu erhebenden und zu übermittelnden Daten und Informationen, deren einheitliche Grundlagen sowie zum Erhebungsverfahren, zur Übermittlung und zur Auswertung der übermittelten Daten verständigen. Dies umfasst dann auch die Wohlfahrtsverbände und weiteren sozialen Träger, soweit sie mit ihren wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben Aufgaben des Sozialstaats übernehmen. Derzeit befindet sich ein Gesetzentwurf im parlamentarischen Verfahren, mit dem die rechtliche Grundlage für eine qualitativ adäquate Datenerhebung zur Aufgabenerfüllung und Kostenentwicklung geschaffen wird.

Der gemeinsame Datenpool soll im Geist der Kooperation die Grundlage für die finanziellen Erstattungen des Landes, für die Steuerung auf kommunaler Ebene und für eine anreizeffiziente Gestaltung von impliziten und expliziten Vertragsabschlüssen zwischen dem Land, den Kommunen und den sozialpolitischen Trägern bilden.

Kooperation statt Konkurrenz

Die in diesem Essay skizzierten Maßnahmen werden nur Erfolg haben, wenn es nachhaltig gelingt, eine möglichst kooperative Einstellung und Haltung bei den beteiligten Akteuren selbst zu etablieren, zu denen neben Land und Kommunen insbesondere die Wohlfahrtsverbände gehören. Gerade die in den Wohlfahrtsverbänden organisierten Träger haben vor Ort eine große Verantwortung für die Erfüllung

sozialer Aufgaben, die sich in den kommunalen Sozialausgaben widerspiegelt. Da ihre Leistungen zu einem großen Teil von der öffentlichen Hand erstattet werden, unterliegen sie mittelbar dem Wirtschaftlichkeitsprinzip öffentlichen Handelns. Ohne eine transparente Wirtschaftsführung mit einer objektiven Darstellung der Leistungs- und Finanzdaten der Träger kann die erforderliche Transparenz gegenüber den übrigen Akteuren nicht erreicht werden. Hieran ist insbesondere auch die geneigte Öffentlichkeit interessiert.

Zwischen allen Akteuren der öffentlichen Fürsorge sollte es trotz aller institutionellen Eigeninteressen ein gemeinsames Grundverständnis im Hinblick auf eine gute Zusammenarbeit im Interesse des Gemeinwesens geben.

Eine zwischen den individuellen Zielen der Beteiligten und den Interessen des Landes ausgewogene Abwägung der Lösung von sozialen Problemen vor Ort verlangt eine kooperative Haltung aller Beteiligten. Alles andere führt angesichts der demografischen und sozialen Herausforderungen in diesem Jahrzehnt zunehmend in die Sackgasse.

Ein kooperativ und transparent organisierter, stärker digitalisierter und damit effizienter Sozialstaat hat dagegen auch in diesem Jahrzehnt gute Chancen, ohne finanzpolitisch begründete Kürzungen finanziert werden zu können und damit seine gerade in diesem Jahrzehnt der Krisen enorm wichtige Funktion der Stabilisierung und damit der Unterstützung des Zusammenhalts in unserer Gesellschaft leisten zu können.



SOZIALSTAATLICHE GERECHTIGKEIT IM VERGLEICH

FÜNF
PERSPEKTIVEN

Carsten Schneider

Eine sozialpolitische Bestandsaufnahme Ostdeutschlands

Der Sozialstaat ist ein Kernelement unserer Demokratie. Sein unschätzbare Wert zeigt sich einmal mehr seit dem Ausbruch der Coronapandemie 2020 oder der Energie-, Gas- und Inflationskrise, die durch den russischen Angriffskrieg ausgelöst wurde. Kurzarbeitergeld, erleichteter Zugang zur Grundsicherung, der Mindestlohn, Kindergeld oder die Finanzhilfen zur Bewältigung der Energiekosten – die SPD-geführte Bundesregierung nutzt die Instrumente unseres Sozialstaats vollumfänglich und stärkt sie zugleich. Wir lassen niemanden allein. Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich auf den Staat und die Politik verlassen können. Gemeinsam werden wir diese Krisen bewältigen.

Trotz der umfangreichen sozialstaatlichen Maßnahmen belegen aktuelle Erhebungen eine steigende Unzufriedenheit mit der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland. Sie ist insbesondere bei Ostdeutschen weitverbreitet – und das obwohl sowohl die Große Koalition bis 2021 als auch die Ampelkoalition eine Vielzahl sozialpolitischer Verbesserungen erreicht haben.

Ähnliches gilt für die positiven Entwicklungen der vergangenen 33 Jahre. Der Osten hat zahllose Erfolge vorzuweisen: Neue Firmen siedeln sich an, die Arbeitslosigkeit ist gesunken, junge ostdeutsche Stimmen setzen wichtige Impulse in Literatur und Musik. Auch im Sozialbereich gibt es einige gute Nachrichten: Der Gender-Pay-Gap ist im Osten deutlich geringer als im Westen, zugleich sind mehr Mütter berufstätig, auch weil im Osten genügend Kitaplätze zur Verfügung stehen. Hinzu

kommt, dass in den nächsten Jahren rund 25 Milliarden Euro in Transformations-, Forschungs- und Verkehrsprojekte in den ostdeutschen Kohleregionen fließen. Diese enorme Summe bedeutet neue Zukunftschancen im Strukturwandel.

Wie ist diese große Unzufriedenheit beim Thema soziale Gerechtigkeit also zu erklären? Welche Auswirkungen hat die Diskrepanz zwischen den Maßnahmen der Bundesregierung und der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger auf unser demokratisches Miteinander? Und wie kann eine Politik der sozialen Gerechtigkeit aus ostdeutscher Perspektive heute aussehen?

Deutschland-Monitor bestätigt große Unzufriedenheit – gerade im Osten

Im Oktober 2022 habe ich die Ergebnisse des aktuellen Deutschland-Monitors vorgestellt. Dabei wurden mehr als 4.000 Personen über ihre Einstellungen zur Demokratie und Politik in Deutschland befragt. Diese repräsentative Erhebung wurde durch begleitende Fokusgruppen ergänzt.

Das für mich wichtigste Ergebnis:

Die Zufriedenheit mit der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland sinkt. Und das bundesweit. Nur noch eine Minderheit von 23 Prozent der Menschen im Osten sind mit der sozialen Gerechtigkeit (eher) zufrieden – 2020 waren es noch 32 Prozent.

Im Westen sind es 33 Prozent (Vergleich 2020: 42 Prozent). Gefragt nach den drängendsten Problemen unseres Landes waren die meistgenannten Antworten der Menschen in Ostdeutschland das soziale Gefälle und die Kluft zwischen Arm und Reich.

Das bedeutet: Der weit überwiegende Teil – drei von vier Personen – empfindet unser Land nicht mehr als sozial gerecht. Dieser deutliche Rückgang in Ost und West dürfte nicht zuletzt auch auf die Inflation und die Sorge vieler Menschen um die Finanzierbarkeit ihrer Lebenshaltungskosten zurückzuführen sein. Gerade im Osten sind die Vermögen und Rücklagen ge-



Carsten Schneider
1976 in Erfurt geboren

seit 2021 Staatsminister beim Bundeskanzler und Beauftragter der Bundesregierung für Ostdeutschland

2017–2021 Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion
2013–2017 Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion

seit 1998 Mitglied des Deutschen Bundestages
1994–1997 Ausbildung zum Bankkaufmann

ringer – sowohl bei den Menschen als auch bei Betrieben und Unternehmen. Auch in anderen Meinungsumfragen zeigt sich immer wieder: Die soziale Ungleichheit ist eines der Themen, die den Bürgerinnen und Bürgern große Sorgen bereiten.

Dazu passt, dass dem Deutschland-Monitor zufolge auch die Lebensbedingungen vor Ort in ganz Deutschland negativer bewertet werden als 2020. In Ostdeutschland gibt es jedoch eine signifikant schlechtere Bewertung als in Westdeutschland, insbesondere im Hinblick auf die medizinische Versorgung, bei der Lebensqualität, beim Thema Beschäftigung/Arbeit/Einkommen und im Bereich Kultur/Freizeit. Ausnahmen sind u. a. die Kinderbetreuung, die Versorgung mit Wohnraum und die Verfügbarkeit von Pflegeangeboten. Wenn es um die Lebensbedingungen geht, werden die ländlichen Regionen im Osten am schlechtesten bewertet.

Auffällige Unterschiede zwischen Ost und West gibt es auch bei der Bewertung unserer Demokratie. Mit der Art und Weise, wie sie in Deutschland funktioniert, sind nur noch 39 Prozent der Ostdeutschen (2020: 48 Prozent) zufrieden, im Westen sind es 59 Prozent (2020: 65 Prozent). Die politische Situation in Deutschland bewerten nur noch 31 Prozent der Ostdeutschen als positiv (2020: 40 Prozent). Im Westen sind es 44 Prozent (2020: 54 Prozent). Diese Zahlen gehen Hand in Hand mit ebenfalls sinkenden Vertrauens- und Zufriedenheitswerten für Parteien, Regierung sowie Politikerinnen und Politikern.

Kein Zufall also, dass die Proteste Ende 2022 und Anfang 2023 gegen die Politik der Bundesregierung im Osten einen Schwerpunkt hatten. Regelmäßig gingen in vielen ostdeutschen Städten Menschen auf die Straße. Das ist legitim und gehört zur Demokratie dazu, solange sich der Protest auf dem Boden unseres Grundgesetzes bewegt. Zwar hat das Protestgeschehen inzwischen abgenommen, jedoch warnte der Präsident des sächsischen Verfassungsschutzes am 5. Januar 2023 in der »Süddeutschen Zeitung«, dass sich in Sachsen feste Protestmilieus und -strukturen herausgebildet hätten, die bei verschiedenen Themen »mit Empörungsscharakter« aktiviert werden könnten.

Ursachen der Unzufriedenheit

Die Gründe für die besonders große Unzufriedenheit in Ostdeutschland sind vielschichtig. Ein zentraler Faktor sind ohne Zweifel die bestehenden Ungleichheiten. Mehr als 30 Jahre nach der deutschen Einheit bleibt die Lage im Osten ambivalent:

- Die Ostdeutschen verdienen noch immer weniger als die Westdeutschen. Das liegt nicht nur an der geringen Tarifbindung im Osten, sondern auch daran, dass es zu wenige große Unternehmen gibt, die das regionale Lohnniveau steigern könnten. Der gesetzliche Mindestlohn wurde bundesweit zum 1. Januar 2015 eingeführt. Davor haben viele Ostdeutsche für Löhne gearbeitet, von denen sie kaum leben konnten. Der Weg in die Altersarmut war vorgezeichnet.

- Zwar gleichen sich die Renten zwischen Ost und West aktuell an, doch müssen zu viele ostdeutsche Beschäftigte mit einer niedrigen Rente rechnen. Niedrigere Löhne im Osten bedeuten geringere Rentenbeiträge und später niedrigere Renten.

- Zudem war während der DDR und in der Nachwendezeit an eines nicht zu denken: Vermögensaufbau. Der Großteil der Ostdeutschen verfügt(e) weder über Immobilieneigentum noch über Aktien oder Spareinlagen. Seit den 1980er Jahren entwickelte sich die alte Bundesrepublik hingegen immer mehr zu einer Erben- und Vermögensgesellschaft. Die ostdeutsche Gesellschaft konnte in den Nachwendejahren unter den gegebenen Bedingungen – Massenarbeitslosigkeit, Deindustrialisierung – unmöglich aufholen. Die durchschnittlichen Nettovermögen in Ostdeutschland entsprachen im Jahr 2017 gerade mal 34,5 Prozent des Westniveaus. Der Soziologe Steffen Mau beschreibt dies in seinem Buch »Lütten Klein« als eine »regelrechte und sich anscheinend erhöhende Vermögensmauer«. Dabei sind die Zahlen zur geografischen Verteilung der Vermögen sogar noch verzerrt: Aufgrund des Elitenaustauschs in den 1990er Jahren und der zahlreichen Westdeutschen in Führungspositionen in Ostdeutschland sind viele der reichsten Personen im Osten wiederum Westdeutsche.

- Im November 2022 hat die Friedrich-Ebert-Stiftung die Studie »Steuerprivilegien bei Erbschaften und Schenkungen« vorgelegt. Die Autorin Julia Jirrmann kommt darin zu dem Ergebnis, dass Ostdeutsche zwischen 2009 bis 2020 nicht nur seltener Erbschaften und Schenkungen erhalten haben als Westdeutsche, sondern auch bedeutend kleinere Summen. Nur zwei Prozent des veranlagten vererbten Vermögens in Deutschland gingen nach Ostdeutschland, 98 Prozent des Erb- und Schenkungsvolumens nach Westdeutschland.

Neben dieser materiellen Realität hat der Soziologe Raj Kollmorgen kürzlich anhand einzelner Ereignisse der vergangenen 34 Jahre die vielschichtigen Ursachen für die im Osten verbreiteten populistischen Einstellungen herausgearbeitet. Obwohl nicht identisch, können sie auch als Ursachen der Unzufriedenheit gelesen werden. Zusammengefasst nennt Kollmorgen in seinem Artikel »Radikale Rechte als ostdeutsches Problem?« folgende Punkte:

- Die auf 1989/1990 folgende Wirtschaftskrise, die Massenarbeitslosigkeit und die Deindustrialisierung weiter Teile Ostdeutschlands führten zu massiven »Ungleichheits-, Abwertungs- und Ohnmachtserfahrungen« der Ostdeutschen.



- Die Arbeitsmarktreformen der damaligen rot-grünen Bundesregierung bedeutete eine weitere Zäsur im Leben vieler Ostdeutscher. Zwar führten die Reformen zu einer sinkenden Arbeitslosigkeit und einem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, aber auch der Niedriglohnsektor wuchs, und Menschen waren gezwungen, auch schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen. Dies verfestigte, so Kollmorgen, bei vielen Ostdeutschen ein Misstrauen gegenüber Eliten und Institutionen.
- Darüber hinaus hätten die Aufnahme von Geflüchteten 2015/2016, die Politik zur Bekämpfung der Coronapandemie und die deutsche Russlandpolitik seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine bei einem Teil der Ostdeutschen zu einer weiteren Distanzierung gegenüber der Politik und des Staats beigetragen.

1989/1990 war ein massiver Einschnitt für die meisten Ostdeutschen.

Die Menschen waren geprägt von einer umfassenden sozialen Absicherung in der DDR: kostenlose Kinderbetreuung, günstiger Wohnraum, Arbeitsplatzsicherheit. All das ging praktisch über Nacht verloren. Dies ist die Erfahrungsbrille, durch die viele Ostdeutsche unseren Sozialstaat wahrnehmen.

Dazu passen auch folgende Zahlen: Laut dem Datenreport 2021 der Bundeszentrale für politische Bildung sehen fast 100 Prozent der Ostdeutschen den Staat in der Verantwortung, die gesundheitliche Versorgung Kranker und den Lebensstandard älterer Menschen abzusichern. Im Westen sind die Zahlen übrigens nahezu identisch. Eine Umfrage des Allensbach-Instituts zu Gerechtigkeitsvorstellungen aus dem Jahr 2021 zeigt zudem, dass 72 Prozent der Ostdeutschen einer Ausweitung sozialer Leistungen zustimmen.

Zugleich begegnet mir in meinen Gesprächen im Osten bei einigen Menschen eine fast libertäre Haltung, wenn es um Sozialleistungen geht. Haben viele Ostdeutsche in den Umbrüchen der Nachwendezeit das Mantra vom Schmied des eigenen Glücks verinnerlicht? Dafür spricht beispielsweise, dass die Zustimmung der Ostdeutschen mit Blick auf die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für Arbeitslose rapide abgenommen hat: Sahen hier 1996 noch 90 Prozent der Ostdeutschen den Staat in der Verantwortung, waren es 2016 nur noch 71 Prozent. Auch haben sich

in der aktuellen Debatte um das Bürgergeld viele Ostdeutsche dafür ausgesprochen, Sanktionsmöglichkeiten für Arbeitslose aufrechtzuerhalten, die mit den Jobcentern nicht kooperieren.

Fest steht: Die meisten Ostdeutschen wünschen sich somit keineswegs den Sozialstaat der DDR zurück. Sie wollen einen starken, handlungsfähigen Sozialstaat, der vor Lebensrisiken schützt, Lebenschancen schafft, Menschen stärkt – und sie befähigt, aus eigener Kraft ein gutes Leben zu führen. Doch allzu häufig war der Staat in den vergangenen Jahren auf dem Rückzug.

Auf dem Land und in den Städten haben Jugendzentren, Schwimmbäder, Stadtbibliotheken und Kindergärten dicht gemacht – Orte der Begegnung, an denen sich Gesellschaft herausbildet. Die ärztliche Versorgung in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands wird immer fragiler. Ein typisches Szenario: Die letzte Einkaufsgelegenheit im Ort hat bereits vor einigen Jahren geschlossen, das Internet ist nach wie vor zu langsam. Und aufgrund von Gebietsreformen und Gemeindezusammenlegungen sitzt die nächste kommunale Ansprechperson in der 30 Kilometer entfernten Stadt.

Welche Auswirkungen das auf die Einstellungen der Menschen vor Ort hat, wird auch im Deutschland-Monitor offensichtlich: Es bestehen deutliche Zusammenhänge zwischen den Einstellungen zur Politik und der eigenen sozialen Lage, dem eigenen sozialen Status, aber auch der regionalen Ausstattung des jeweiligen Wohnortes. Je schlechter diese Kriterien beurteilt werden, umso stärker sind die Unzufriedenheit bzw. die Ernüchterung gegenüber dem politischen System in Deutschland ausgeprägt.

Dies bestätigt auch Raj Kollmorgen: »Es ist nur folgerichtig, dass die AfD gerade in denjenigen sozialen Milieus und Regionen Ostdeutschlands die größten (Wahl-) Erfolge feiert, in denen materielle Deprivationserfahrungen und Vulnerabilitäten am ausgeprägtesten sind (...).«

In ihrer Studie hat Katja Salomo vom Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) für Thüringen untersucht, welche Auswirkungen die Abwanderung junger Menschen und von Frauen wie auch die Alterung in Teilen Ostdeutschlands auf die offene

Gesellschaft haben. In meinem Heimatbundesland kommen alle drei Faktoren zusammen – übrigens eine weltweit einmalige Situation. Was bewirkt das bei den Menschen, die geblieben sind?

Der Studie zufolge machen sich Gefühle von Benachteiligung, Abstiegsängste und Verunsicherungen breit. Darauf reagieren viele Menschen mit der Abwertung anderer Gruppen, mit Rassismus – und mit Skepsis gegenüber der Demokratie.

Hinzu kommt: Mit dem Wegzug von Frauen leidet auch das soziale Gefüge vor Ort, da Frauen oft mehr in Beziehungen und Gemeinschaft vor Ort investieren und wichtige Fürsorgearbeit leisten.

Im Jahr 2024 stehen in Brandenburg, Sachsen und Thüringen Landtagswahlen an. Nach aktuellen Umfragen wäre die AfD in allen drei Ländern stärkste Kraft. Neben grundsätzlichen ideologischen Übereinstimmungen sind es auch die oben beschriebenen Erfahrungen der sozialen Deprivation ganzer Landstriche, die die Menschen zur AfD treiben.

Wie kann eine Politik der sozialen Gerechtigkeit aus ostdeutscher Perspektive heute aussehen?

Wenn Unzufriedenheit sozioökonomische Ursachen hat, brauchen wir eine Politik des Respekts und für gleichwertige Lebensverhältnisse. Und wir müssen den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken. So stärken wir auch die Demokratie und machen sie resilienter.

Trotz der multiplen Krisen hat die Fortschrittskoalition aus SPD, Grünen und FDP das Land vorangebracht. Wir haben den deutschen Sozialstaat neu aufgestellt. Von der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro am 1. Oktober 2022 profitierten rund 1,1 Millionen Beschäftigte in Ostdeutschland – das entspricht 23 Prozent der Beschäftigten.

Neben der Erhöhung des Mindestlohns im Oktober ist für Ostdeutschland auch die Einführung des Bürgergelds zum 1. Januar 2023 von besonderer Bedeutung. Das Bürgergeld macht unseren Sozialstaat und unsere Wirtschaft fit für die Zukunft. Der Osten steht heute vor komplett anderen Herausforderungen als vor 20 Jahren. Damals: Massenarbeitslosigkeit. Heute: Arbeits- und Fachkräftemangel in den Städten und auf dem Land.

Dennoch gibt es viele Menschen, die schon länger als ein Jahr einen Job suchen – bei einer gleichzeitig immer schneller voranschreitenden Transformation der ostdeutschen Wirtschaft. Diese Dynamik müssen wir nutzen und die Menschen mit dem nötigen Wissen und Handwerkszeug ausstatten. Gerade für den Osten ist dies eine entscheidende neue Weichenstellung.

Zentral beim neuen Bürgergeld ist, dass es Anreize für Aus- und Weiterbildung setzt. Wer an einer abschlussbezogenen Weiterbildung teilnimmt, erhält künftig ein zusätzliches monatliches Weiterbildungsgeld in Höhe von 150 Euro. Wer einen Berufsabschluss nachholt, kann bei Bedarf drei statt bisher zwei Jahre gefördert werden. Das schafft neue Perspektiven, neue Impulse und vielleicht auch ein neues Selbstvertrauen gerade für Langzeitarbeitslose, um ihr Leben wieder selbst gestalten zu können.

Im Osten profitieren vom Bürgergeld direkt und indirekt rund 1,3 Millionen Menschen, die derzeit Leistungen aus der Grundsicherung beziehen. Darunter sind auch viele Kinder: Im Osten leben rund 14 Prozent von ihnen in Bedarfsgemeinschaften, ca. 130.000 davon sind Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften.

In Deutschland sind aktuell rund 2–3 Millionen Kinder armutsgefährdet, viele davon auch in Ostdeutschland. Diesen Missstand wollen wir mit der Kindergrundsicherung beseitigen. Wir holen Kinder aus der Armut und ebnen ihnen den Weg in eine – etwas – sorgenfreiere Zukunft. Die Kindergrundsicherung ist eines der Kernvorhaben unserer Koalition.

Der Sozialstaat ist Kern unserer Demokratie. Doch die Situation im Osten erfordert Lösungen, die über Sozialpolitik hinausgehen. Die Verletzungen und Narben der Transformationszeit, die Ignoranz gegenüber der ostdeutschen Lebensleistung, die verzerrte Wahrnehmung ostdeutscher Gegenwart prägen viele Ostdeutsche bis heute. Auch diese Themen möchte ich als Ostbeauftragter angehen. In den nächsten Jahren werde ich in vielen Städten und Gemeinden mit meinem Veranstaltungsformat »Was bewegt ...?« vor Ort sein, um mit den Bürgerinnen und Bürgern ins Gespräch zu kommen und ihre Themen mit ins Bundeskanzleramt zu nehmen.

Auch das »Zukunftszentrum für Deutsche Einheit und Europäische Transformation«, das in Halle entstehen wird, soll ein neuartiger Ort für den Austausch werden – über die Vergangenheit, insbesondere aber über die Zukunft.

Vor allem aber möchte ich, dass mehr Ostdeutsche dieses Land aktiv mitgestalten. Eines meiner Ziele ist es, mehr Ostdeutsche in Führungspositionen zu bringen. Anfang des Jahres hat das Kabinett ein entsprechendes Konzept verabschiedet.

Die ungleiche Repräsentation von Ostdeutschen in den Führungspositionen der Bundesverwaltung ist mehr als drei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung nicht mehr akzeptabel. Das große Potenzial und die vielschichtigen Erfahrungen der Ostdeutschen sind bei der Gestaltung der Transformation unverzichtbar.

Es geht aber nicht nur um Politik und Verwaltung. Gerade auch Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, Justiz und Medien sind hier gefordert, mehr Ostdeutschen die Türen in die Führungsetagen zu öffnen – und so ihren Beitrag für eine faire Teilhabe zu leisten. Das ist entscheidend für den Zusammenhalt der Gesellschaft und die Stabilität unserer Demokratie.

Die letzte Bundestagswahl hat gezeigt, dass es für die Sozialdemokratie im Osten großes Potenzial gibt. Dazu hat die Politik des Respekts von Olaf Scholz beigetragen. Darauf müssen wir aufbauen. Dafür müssen wir auch über den Koalitionsvertrag der Ampel hinausdenken. Für eine Politik der sozialen Gerechtigkeit sind gerade aus ostdeutscher Perspektive neben einer Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse auch verteilungspolitische Lösungen notwendig: Wie können wir den eklatanten Vermögensungleichheiten begegnen? Wenn wir hier nichts tun, werden sich nicht nur die Unterschiede zwischen Ost und West, sondern auch zwischen Oben und Unten immer weiter vergrößern und verfestigen. Diese drohenden Schäden am Fundament der Demokratie müssen wir um jeden Preis verhindern.

Wir sollten deshalb neu über staatlich geförderten Vermögensaufbau nachdenken. Ich habe Sympathien für die Idee eines Grunderbes: Nach diesem Konzept würden alle 18-Jährigen ein Startkapital vom Staat bekommen, zum Beispiel 20.000 Euro. Finanzieren könnte der Staat diese Zahlung mit einer höheren Erbschaftsteuer. Das Grunderbe würde helfen, die Vermögensungleichheit zwischen Arm und Reich und Ost und West etwas zu verringern. Es wäre zudem ein starkes Signal, dass wir junge Menschen ernst nehmen und besser fördern. Es geht um gleiche Lebenschancen für alle – unabhängig vom Geburtsort und von den finanziellen Möglichkeiten der Eltern.

Martin Dulig

Die regionale Dimension von sozialer (Un-)Gleichheit

Wie groß ist die soziale Ungleichheit zwischen den Regionen in Deutschland? Wie gerecht sind Wohlstand und soziale Sicherheit in Deutschland verteilt? Das waren und sind heiß diskutierte Fragen. Für Antworten hat die Bundesregierung 2019 eine Regierungskommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« berufen, die 2021 auch Vorschläge vorlegte. Doch die Debatte ist in der Folge nicht kleiner geworden: Aktuell stehen alle Regionen in Deutschland vor ähnlichen Herausforderungen von Zeitenwende, Klimaschutz, Bevölkerungsentwicklung und Digitalisierung. Was bedeutet dies alles für die bestehende soziale Ungleichheit innerhalb unserer Gesellschaft und die Gleichheit der Regionen? Wo ergeben sich Chancen, wo fühlt man sich am Ende noch abgehängter als vorher?

Dass soziale regionale Ungleichheit erhebliche Folgen auf Wohlstand, gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Festigkeit der Demokratie hat, sieht man nicht nur, aber eben auch in Deutschland.

In Regionen und Städten des Strukturwandels und noch stärker in Regionen, die sich gefühlt im Niedergang befinden, steigt die Wahrscheinlichkeit der Wahl rechter Parteien. Das wird am Beispiel Ostdeutschland und dem Transformationsschock nach 1990 deutlich.

Eine Studie von Matthias Brachert, Everhard Holtmann und Tobias Jaeck aus dem Jahr 2020 über den Zusammenhang der Wahl rechter Parteien und der Wahrnehmung der Region zeigt, dass allein die mögliche Wiederholung einmal erlebter wirtschaftlicher und sozialer Abstiegs- und Verlustserfahrungen oft ausreiche, »um unerschwinglich fortbestehende Ängste, Unsicherheiten und Vorbehalte wiederzubeleben«. Krisen und Transformationen wie die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 hätten im Osten Deutschlands auf »das Grundgefühl einer entsicherten Gesellschaft« getroffen. In chronisch strukturschwachen Regionen stellt sich derart nach einem industriellen Niedergang eine »Historisierung des Krisengefühls« ein.

Die regionale Dimension von Ungleichheit?

Viele Beobachterinnen und Beobachter haben daher in den vergangenen Jahren auch von einer Verfestigung der sozioökonomischen Ungleichheit zwischen den Regionen in Deutschland gesprochen.

Während viele Städte boomen, drohen auf der anderen Seite ganze Regionen abgehängt zu werden.

»Weder das starke Wirtschaftswachstum noch die Tatsache, dass zuletzt mehr Menschen in Deutschland Beschäftigung finden, haben dazu beigetragen, die deutlichen Gräben zwischen reichen und ärmeren Regionen in Deutschland abzubauen. Vielmehr haben sich die Abstände zwischen den dynamischen und den benachteiligten Regionen verfestigt«, so etwa das Ergebnis des sozioökonomischen Disparitätenberichts der Friedrich-Ebert-Stiftung von 2019. In vielen Regionen Deutschlands verdichteten sich in West und Ost »mittlerweile wirtschaftliche, soziale und demografische Schief lagen zu einem Bündel von Problemen«, so die Studie.

Oftmals stünden Regionen vor einer Abwärtsspirale: Weil die wirtschaftliche Dynamik sinke, ziehen vor allem jüngere Menschen weg. Weil so die Einwohnerzahl abnimmt, wird Infrastruktur wie ÖPNV, Einkaufsmöglichkeiten oder Krankenversorgung abgebaut – sowohl Angebot als auch Nachfrage sinken. Gleichwohl scheinen manche Analysen zu einfach zu



Martin Dulig
1974 in Plauen geboren

seit 2014 Staatsminister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und stellvertretender Ministerpräsident des Landes Sachsen
2018 Ostbeauftragter der Bundes-SPD
2009 – 2021 Parteivorsitzender der SPD Sachsen
2007 – 2014 Fraktionsvorsitzender der SPD im Sächsischen Landtag
seit 2004 Abgeordneter im Sächsischen Landtag
1999 – 2004 Landesvorsitzender der Jusos Sachsen
1998 – 2004 Studium der Erziehungswissenschaft und Sozialpädagogik an der TU Dresden
1990 Mitgründer der Jungen Sozialdemokraten in der DDR
1990 – 1992 Berufsausbildung zum Maurer mit Abitur



sein, die schlicht zwischen »abgehängtem ländlichen Raum« und »boomenden Städten« unterscheiden. Oder auf Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland abstellen. Es ist schon etwas komplizierter.

Schaut man etwa auf die Durchschnittseinkommen, dann leben im Westen in der Tat überproportional viele der einkommensreichsten zehn Prozent, im Osten hingegen überproportional viele der einkommensärmsten 40 Prozent. In Ostdeutschland hat daher auch fast ein Drittel der Beschäftigten von der Einführung und den Erhöhungen auf schließlich 12 Euro des Mindestlohns profitiert. Lediglich 3,3 Prozent der Personen in Ostdeutschland (2016) gelten als einkommensreich. In Westdeutschland ist die Quote mit 8,8 Prozent mehr als doppelt so hoch, so der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2019.

Doch es zeigt sich ebenfalls ein Nord-Süd-Gefälle: Im Verhältnis zur Bevölkerung leben im Süden mehr reiche und weniger arme Haushalte als im Norden.

Studien zeigen auch innerhalb Westdeutschlands deutliche Unterschiede bei den Einkommen zwischen den Regionen oder auch innerhalb von Städten.

Das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen ist zwar im Osten deutlich kleiner als in Westdeutschland, am unteren Ende der Verteilung bei den Einkommen liegen einer Studie des WSI aus dem Jahr 2022 zufolge jedoch neben Halle/Westf. Privathaushalte aus Gelsenkirchen, Duisburg oder Bremerhaven. Bezieht man die Preisniveaus vor Ort etwa beim Einkauf oder bei den Mieten mit ein, dann sinkt der Abstand zwar, aber die Einkommensunterschiede verschwinden nicht. Bei kleinen Einkommen können sich Beschäftigte auch keine größeren Vermögen aufbauen. **Wie wird man heute reich? Indem man erbt.**

Auch deshalb sind die Vermögen zwischen den Regionen sehr ungleich verteilt. Der Osten ist doppelt betroffen, weil in der DDR eben niemand ein Vermögen aufbauen konnte.

Der genannte Disparitätenbericht hat angesichts dieser Ergebnisse von **»mehreren Deutschlands«** gesprochen, »die sich hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation deutlich voneinander unterscheiden.

Erstens **dynamische Groß- und Mittelstädte**, vor allem in Süd-, aber auch in Nord- und Ostdeutschland wie Dresden, Leipzig und Potsdam mit verbreitetem Wohlstand, aber auch großen Problemen für Menschen mit kleinen Einkommen und geringen Renten.

Zweitens das **starke (Um-)Land** im Speckgürtel attraktiver Arbeitsmärkte, besonders ausgeprägt in Süddeutschland, aber auch im Umland mancher Großstadt in Westdeutschland mit wenig Armut und relativ hohen Einkommen.

Drittens **Deutschlands solide Mitte** vor allem in ländlichen als auch städtischen Räumen in Westdeutschland, in Süddeutschland vor allem in Grenznähe zu Tschechien und Oberösterreich oder aber auch in Ostdeutschland im Pendler-einzugsbereich Berlins. Dort findet man wenig Kinderarmut, die Wohnkosten sind erschwinglich, doch manche Kommune in westdeutschen Bundesländern ist hochverschuldet.

Viertens **benachteiligte Kreise im Osten des Landes**, also Regionen und vor allem Mittelstädte in einer dauerhaften Strukturkrise, mit schrumpfender Bevölkerung und niedrigen Einkommen. Dort ist allerdings das Problem der Altersarmut kleiner, weil Frauen häufiger und länger gearbeitet haben als in den westdeutschen Bundesländern.

Schließlich fünftens **großstädtische Regionen in den westdeutschen Bundesländern**, die in der Folge des industriellen Strukturwandels mit dauerhaften Armutsproblemen und hoher Verschuldung konfrontiert sind, hier vor allem das Ruhrgebiet, das Saarland und die Hafenstandorte im Norden.«

Wie Unterschiede ausgleichen?

Es braucht weiter den Ausbau von ÖPNV, Breitband oder Wirtschaftsförderung, um einen Teil der Lebensverhältnisse gleichwertiger zu machen. Teilweise hat die Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« erfolgreich Prozesse angestoßen. Für die ehemaligen Kohlegebiete fließen Milliarden Euro für die Strukturentwicklung, um den Umstieg zu schaffen. Doch Menschen vor Ort werden nicht durch Ankündigungen das Gefühl bekommen, weniger abgehängt zu sein: Sie werden dann überzeugt sein, wenn das Ergebnis vorliegt. Gerade in sich abgehängt fühlenden Regionen findet man häufig nicht nur weniger Vertrauen, sondern oft auch tiefes Misstrauen in politische Versprechungen.

Ist es nun automatisch so, dass angesichts vieler Herausforderungen von Zeitenwende, Klimaschutz, Bevölkerungsentwicklung und Digitalisierung die Gewinnerregionen noch weiter davonziehen und die abgehängten Räume hinter sich lassen? Die Gefahr besteht, und dennoch ist diese Analyse zu einfach: Strukturwandel und Megatrends könnten einige sehr unterschiedliche Folgen für die Lebensbedingungen in den Regionen in Deutschland haben. Und vielleicht sogar manche Regionen wieder stärken.

Immer wieder wird zum Beispiel halb ironisch prophezeit, dass BMW bald »Bremer Motoren Werke« heißen werden, weil in Bayern angesichts des langsamen Ausbaus der erneuerbaren Energien die Versorgungssicherheit nicht mehr gewährleistet sei und der Strom zu teuer würde.

Aktuell sieht man viele Industriebetriebe ihre Fertigungsstandorte dort aufbauen, wo sie die Möglichkeit haben, emissionsarm zu produzieren. Die Ansiedlung von Tesla in Brandenburg, Intel in Sachsen-Anhalt oder des Batterieherstellers CATL in Thüringen sind Beispiele für eine solche Entwicklung. Diese Modernisierung enthält riesige Chancen für Norddeutschland, aber vor allem auch Ostdeutschland.

Es besteht das erste Mal die Chance, dass ostdeutsche Standorte eine Spitzenposition in einigen Bereichen bei wirtschaftlicher und technologischer Kompetenz, Wettbewerbsfähigkeit und Industrie-Führerschaft auf nationaler, europäischer und globaler Ebene erreichen können.

Hingegen machen sich viele Beschäftigte im Raum Stuttgart enorme Sorgen über den Fortbestand des dortigen »Automobil- und Innovationsclusters« mit seinen 215.000 Beschäftigten und damit den Wohlstand und die Zukunft einer ganzen Region und stellen sich laut einer Studie von Knut Tullius und Harald Wolf aus dem Jahr 2022 die bange Frage: »Hoffnungsvolle Zukunft oder Neckar-Detroit?«

Gerade in ländlichen Regionen ergeben sich neue Chancen durch den Ausbau erneuerbarer Energien: Durch die neuen Gesetze der Ampel-Regierung im Bund können Orte im ländlichen Raum enorm profitieren. Schon bei wenigen Windrädern neuester Generation können über 100.000 Euro pro Jahr in die kommunale Kasse fließen und für zusätzliche Projekte und Aufgaben verwendet werden. Es macht kleine Städte und Dörfer unabhängiger und kann trotz sich wandelnder Demografie ungleiche Ressourcen ausgleichen. In Brandenburg wiederum gibt es die Idee der »Innovationskorridore« entlang der Bahnlinien, um die Mittelstädte stärker anzubinden. Es geht nicht mehr um »Entfernung zum Arbeitsplatz«: Es entscheiden die »Fahrzeit zum Arbeitsplatz« und auch das Kostenthema. Man stärkt so auch regionale Wertschöpfungsketten und Transformationscluster.

Natürlich wird in Zukunft die ökonomische Entwicklung und die Ungleichheit stark mit der Bevölkerungsentwicklung zusammenhängen. Die Demografie wird ein Treiber aller Lebenslagen in Deutschland. Wegen mangelnder Fach- und Arbeitskräfte könnte manche öffentliche Daseinsvorsorge auf dem Spiel stehen. Zugleich kehrt sich manches Problem um: Lange Jahre wurde etwa in den Lausitzer Kohlerevieren die Ansiedlung von Unternehmen gefordert, um den Wegfall der Kohleförderung auszugleichen und Arbeitsplätze zu sichern. Heute sagen viele: Siedelt bitte keine mehr an, sonst nehmen diese den Firmen vor Ort die letzten Arbeitskräfte weg.

Positiv ist, die Löhne werden angesichts des Fachkräftemangels weiter steigen.

Maßnahmen wie der Mindestlohn von 12 Euro haben massiv gewirkt: 6,64 Millionen Beschäftigte verdienen heute mehr, vor allem in Ostdeutschland. Dies ist in die aktuellen Regionen-Vergleiche der Ungleichheit noch gar nicht eingeflossen. Gleichzeitig rutschen langsam die Jahrgänge mit Altersarmut in die Rente, die über lange Jahre unter dem heutigen Mindestlohn verdient haben.

Die 2021 eingeführte Grundrente kann dies nur zum Teil ausgleichen. Der Sozialstaat bleibt daher eine zentrale Instanz, um gerade auch in Ostdeutschland und in manchen westdeutschen Städten die Ungleichheit durch öffentliche Transferleistungen wie auch durch Bezüge aus gesetzlichen Rentenansprüchen auszugleichen. Das sieht man auch beim Thema Gleichstellung: Im Osten können auch deswegen viele Alleinerziehende arbeiten, weil die Betreuungsquote bei den Drei- bis unter Sechsjährigen etwa in Sachsen (2020) bei 95 Prozent liegt.

Die Resolution des SPD-Parteivorstands »Starke Infrastruktur für Deutschlands Zukunft« hat es auf den Punkt gebracht: »Die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes verdienen eine verlässliche, wettbewerbsfähige und auf die Zukunft ausgerichtete Infrastruktur. Zu unserer öffentlichen Infrastruktur gehören nicht nur Schienen, Straßen und Brücken, die Stromnetze, Gas- und Wärmeleitungen, Wasser- und Abwasserinfrastruktur, Glasfaser und Mobilfunknetze. Wir verstehen auch unser Bildungssystem von der Kita bis zum Betrieb oder der Universität, die öffentliche Verwaltung, die Gesundheitsversorgung und die wohnortnahen Unterstützungsangebote für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen als fundamentale Teile der Infrastruktur unseres Landes.« Die Finanzierung solcher Maßnahmen muss dabei gerechter verteilt und etwa auch von sehr hohen Vermögen und Erbschaften getragen werden. Auch das kann Unterschiede zwischen den Regionen ausgleichen.

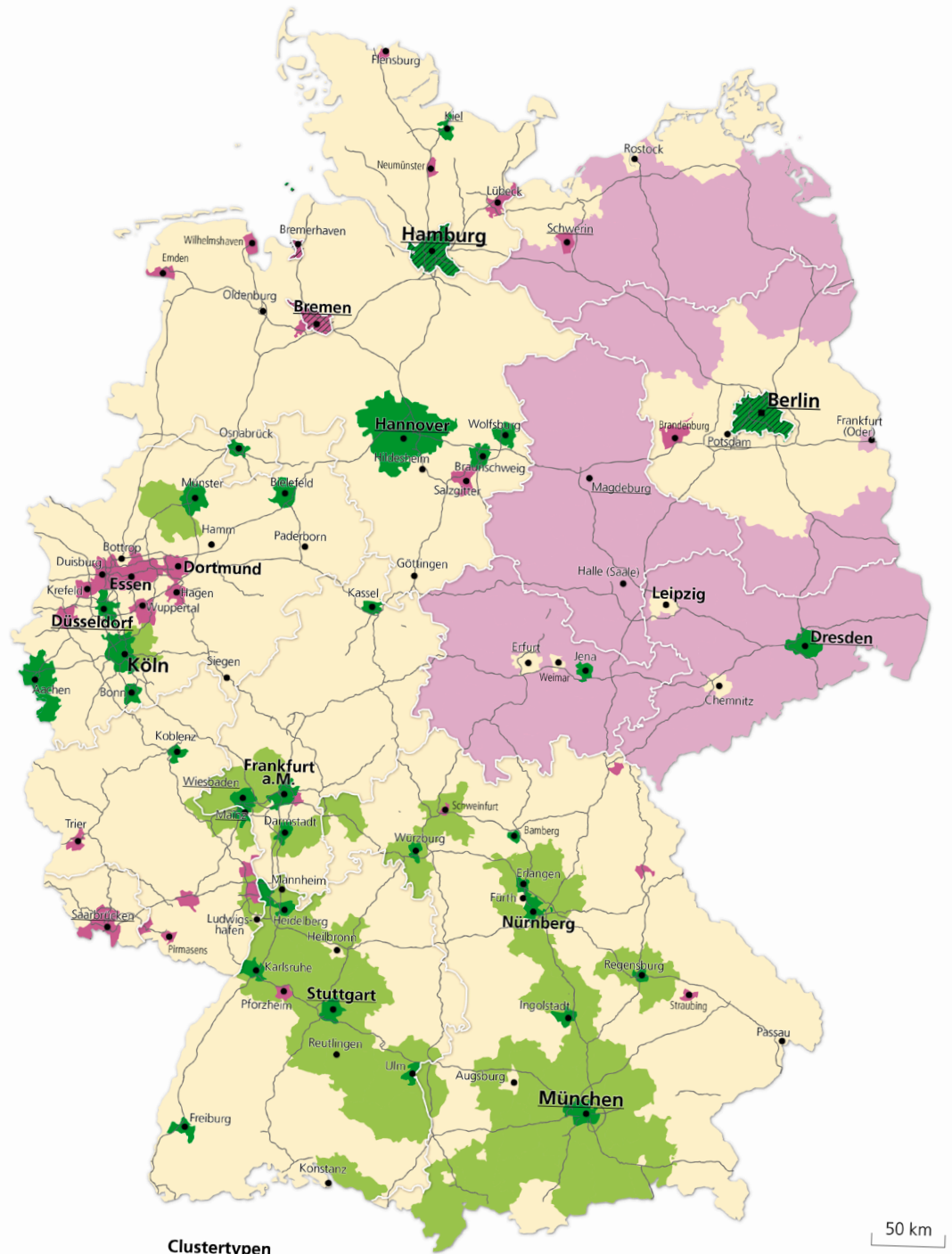
Es geht also grundsätzlich um eine flächendeckend gute Qualität unserer Infrastruktur und den Zugang dazu. Dies ist nicht nur wichtig, um Regionen attraktiv zu halten. Die Studie »Rückkehr zu den politisch Verlassenen« des Progressiven Zentrums machte deutlich: Die Wahrnehmung der Menschen aus den ländlichen, aber auch klein- und vorstädtischen Gebieten des Wegbrechens von Sozial- und Verkehrsinfrastruktur macht was mit den Leuten. »Das Miterleben der Struktur-schwächung der eigenen Umgebung, sei es durch das Abmontieren des öffentlichen Briefkastens oder die Streichung von Busverbindungen, führt zu einem persönlichen Entwertungsgefühl«, selbst wenn man nun an der Tankstelle sein Geld abheben kann statt am wegrationalisierten Sparkassenautomat.

Bei Infrastruktur geht es um Zusammenhalt und das demokratische Miteinander, nicht nur um mehr regionale Gleichheit.

Foto: unsplash.com



Abbildung 1
Die Disparitätenkarte 2023



Clustertypen

Dynamische Städte mit erhöhter Exklusionsgefahr
Wohlhabendes (Um-)Land



Altindustriell geprägte Städte mit strukturellen Herausforderungen

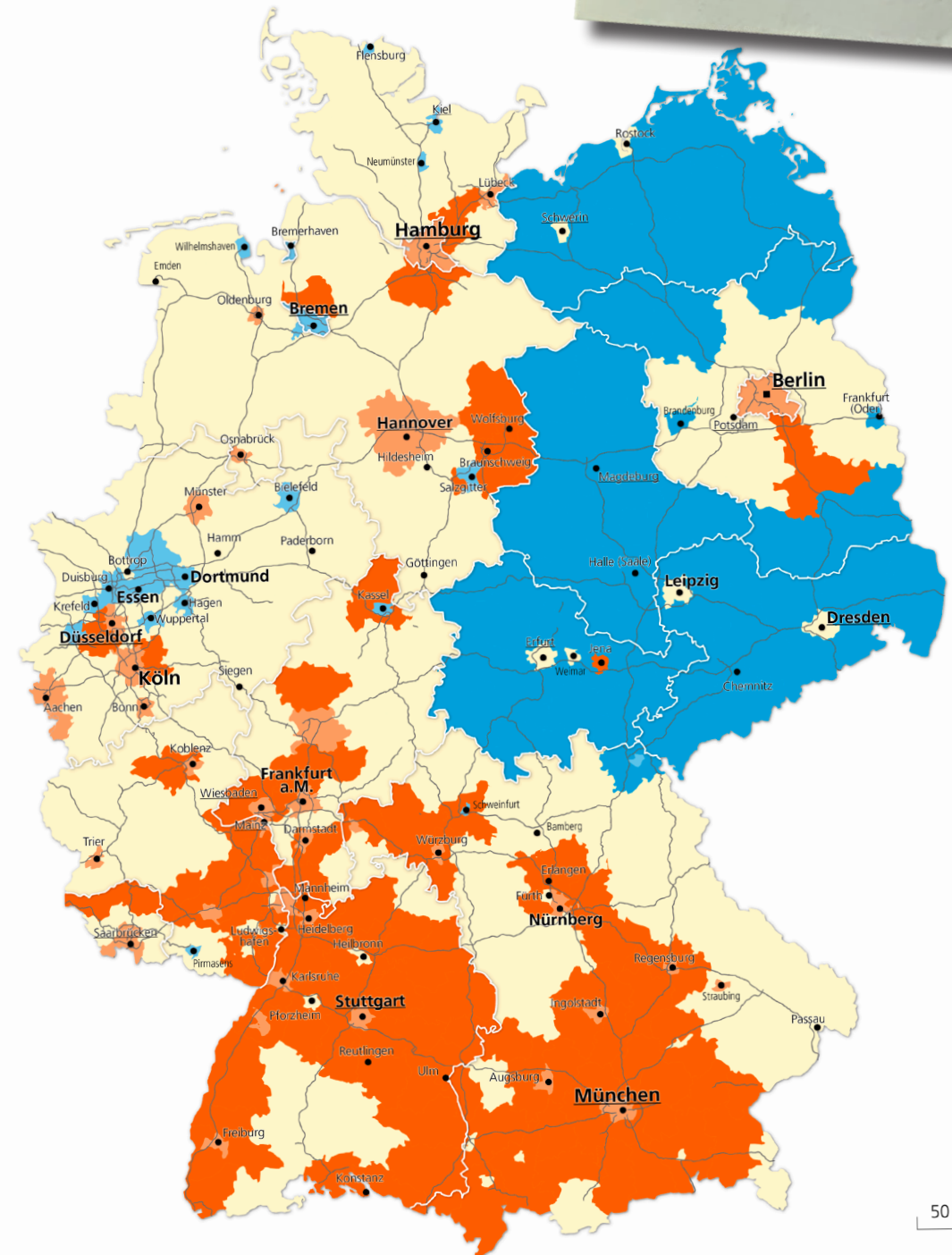
Strukturschwache Räume mit Aufholerfolgen

Stadtstaaten Berlin, Hamburg, Bremen (ohne Daten für kommunale Finanzen)

50 km

Quelle: eigene Darstellung; Datengrundlage: Regionalstatistik, Bertelsmann Stiftung www.wegweiser-kommune.de, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Thünen Landatlas, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Gigabit Grundbuch der Bundesnetzagentur, GeoBasis-DE/BKG 2021

Abbildung 2
Wohlstand und Armut 2023



Wohlstand in Deutschland



Die fünf Raumtypen bilden Unterschiede in Wohlstand und Armut in Deutschland ab und basieren insgesamt auf vier Indikatoren: Kinderarmut, Altersarmut, Mediangehälter am Wohnort und Mietkostenbelastung. Die Reihenfolge der Raumtypen in der Legende orientiert sich an den Mediangehältern als Hauptindikator für regionalen Wohlstand.

50 km

Quelle: eigene Darstellung; Datengrundlage: Bertelsmann Stiftung www.wegweiser-kommune.de, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Regionalstatistik, Empirica, GeoBasis-DE/BKG 2021

Leonie C. Steckermeier
Jan Delhey

Die Deutschen und ihr Sozialstaat – was die Umfragen sagen

Der im Grundgesetz verankerte Sozialstaat gehört zu den Erfolgsfaktoren der deutschen Nachkriegsgesellschaft. Auch bei der Bewältigung der Mammutaufgabe »Wiedervereinigung« hat er sich im Großen und Ganzen bewährt. Zunehmend aber steht der deutsche Sozialstaat, nicht zuletzt durch die Alterung der Gesellschaft, unter Finanzierungsdruck und die Sozialversicherungsbeiträge steigen. Welche Unterstützung erfährt der Sozialstaat in dieser Situation in der Bevölkerung? Soll der Staat nach Ansicht seiner Bürgerinnen und Bürger mehr oder weniger Geld für Soziales ausgeben? Und wie bereit sind die Deutschen, Menschen aus anderen Ländern in die Solidargemeinschaft aufzunehmen? Auf diese Fragen möchte unser Beitrag – gestützt auf verschiedene bevölkerungsrepräsentative Umfragen – Antworten geben. Im Vordergrund steht dabei der West-Ost-Vergleich: Denn während es für die Westdeutschen nach der Wiedervereinigung eine weitgehende institutionelle Kontinuität gab, mussten sich die Ostdeutschen in einen »neuen« Sozialstaat, ja ein komplett neues Gesellschaftssystem hineinfinden, das im Vergleich zum sozialistischen System der DDR zwar mehr Freiheit und Wohlstand bietet, aber eben auch weniger soziale Sicherheit.

Grundlegendes zum deutschen Sozialstaat

Zu den Vorzügen, die die deutsche Gesellschaft ihren Mitgliedern bietet, gehört zweifellos ein funktionierender Sozialstaat. Die Modernisierungstheorie zählt diesen, neben Demokratie, Marktwirtschaft und Massenkonsum, zu den vier

Dr. Leonie C. Steckermeier
1990 in Regensburg geboren

seit 2018 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie/Makrosoziologie an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
2015 – 2018 wissenschaftliche Mitarbeiterin in einem DFG-Forschungsprojekt

2011 – 2015 Studium der Empirischen Politik und Sozialforschung, Universität Stuttgart

2008 – 2011 Studium der Integrierten Sozialwissenschaften, Technische Universität Carolo-Wilhelmina zu Braunschweig



Prof. Dr. Jan Delhey
1969 in Wehr/Baden geboren

seit 2015 Professor für Allgemeine Soziologie/Makrosoziologie an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
2006 – 2014 Professor of Sociology an der Jacobs University Bremen
1998 – 2006 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschafts-

zentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

2000 – 2006 Lehrbeauftragter für Soziologie am Institut für Soziologie der Freien Universität Berlin
2000 Promotion zum Dr. Phil. an der Freien Universität Berlin
1995 Diplom zum Soziologen an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg
1994 Auslandsstudium an der Rijksuniversiteit Groningen in den Niederlanden



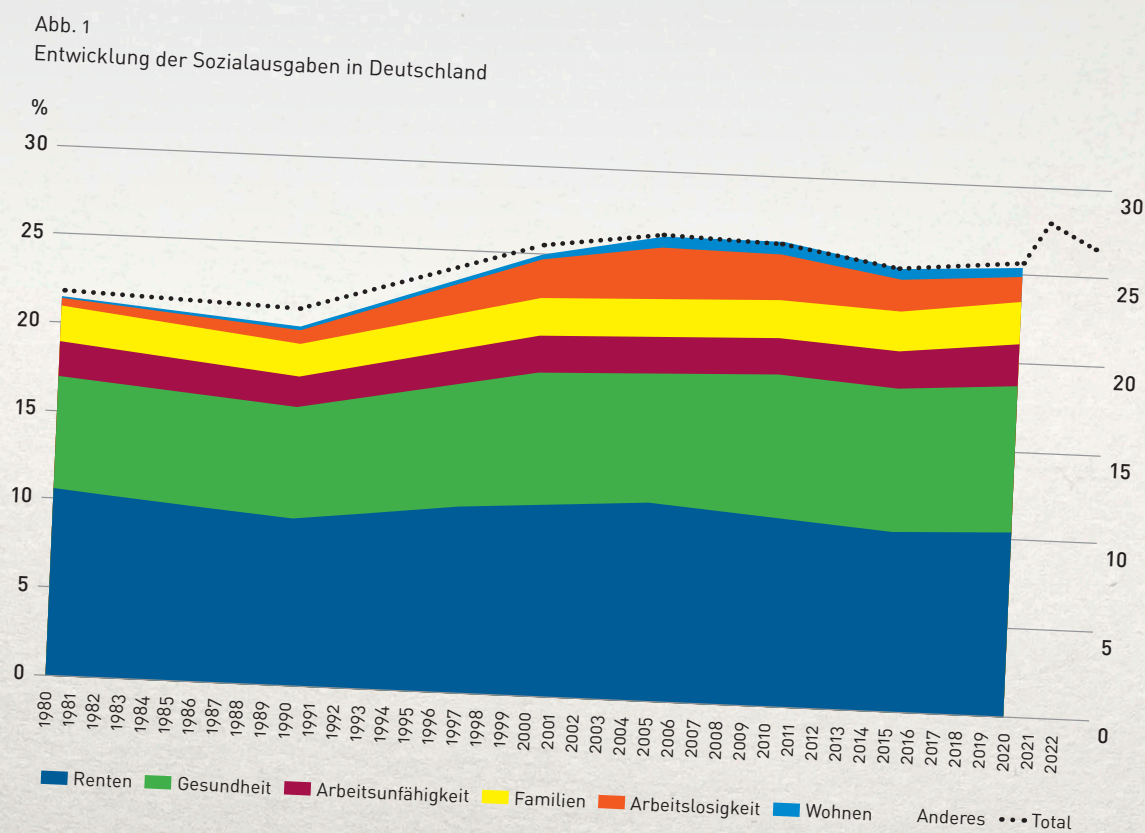
institutionellen Garanten eines inklusiven und zugleich höchst anpassungsfähigen modernen Gesellschaftssystems [1]. Die Grundidee des Sozialstaats besteht darin, die Bevölkerung durch kollektive Sicherungssysteme gegen grundlegende Lebensrisiken abzusichern: gegen Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit (neuerdings auch Pflegebedürftigkeit) und Alter.

In einer vergleichenden Betrachtung gehört der deutsche Sozialstaat seinem historisch gewachsenen »Bauplan« nach zum Typus des konservativen Wohlfahrtsstaats, der sich maßgeblich über Beiträge finanziert und das Ziel der Statussicherung der Einzahlenden verfolgt. [2, 3]

Aber nicht nur in ihrer Bauart, auch in einer rein quantitativen Betrachtung unterscheiden sich die europäischen Sozialstaaten. So liegt nach Angaben der

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die Sozialleistungsquote, also der Teil des Bruttoinlandsprodukts (BIP), der für Soziales verwendet wird, in Frankreich bei 31 Prozent, in Irland aber bei nur 13 Prozent. Deutschland weist mit 26 Prozent eine der höchsten Sozialleistungsquoten in Europa aus, nur in sechs Ländern ist sie höher.

Wofür wird das Geld ausgegeben? Vor allem für Renten und Gesundheit: Zusammengenommen entfallen fast drei Viertel der Sozialausgaben auf diese beiden größten Posten. Es folgen Arbeitsunfähigkeit und Familien mit jeweils neun Prozent, Arbeitslosigkeit mit sechs Prozent und Wohnen mit zwei Prozent [4]. Seit der Wiedervereinigung ist die deutsche Sozialleistungsquote zunächst kontinuierlich angestiegen; ungefähr ab 2005, das heißt mit Einsetzen der nicht unumstrittenen Hartz-Reformen, ist dieser Trend leicht rückläufig, die Sozialleistungsquote sinkt (vgl. Abbildung 1). Während seitdem der prozentuale Anteil für Renten geringfügig und der für Arbeitslosigkeit deutlich kleiner geworden ist, sind die prozentualen Ausgaben für Gesundheit stark, die für Arbeitsunfähigkeit und Familien geringfügig gewachsen.



Anmerkung: Deutschland, Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Werte für 1980, 1990, 2000, 2005, 2010, 2015, 2019, 2020, 2021, 2022), [4]

Eine wesentliche Ursache für die langfristig gestiegene Sozialleistungsquote ist die Alterung der Gesellschaft, die insbesondere für das Renten- und Gesundheitssystem eine große Herausforderung darstellt. Als historischer Sonderfaktor kam die deutsche Einheit hinzu. Um den Sozialstaat finanzierbar zu halten, sind über die Jahre viele Sozialversicherungsbeiträge gestiegen, während die Höhe einiger Leistungen reduziert wurde; zudem wurden die Bürgerinnen und Bürger angehalten, sich zusätzlich privat abzusichern, z. B. bei der Altersvorsorge über die »Riester-Rente« [5]. So wichtig der Sozialstaat als gesellschaftlicher Stabilitätsgarant also ist – seine goldene Zeit im Sinne eines verlässlichen »Immer mehr für immer mehr« scheint vorbei.

Einstellungen zum Sozialstaat – ein Blick in die Umfragen

Wie sehen nun angesichts dieser Gemengelage die Einstellungen der Bevölkerung zum Sozialstaat aus? Beginnen wollen wir mit der Haltung zum Sozialstaatsprinzip. In individuellen Notlagen wie für die Versorgung im Alter blicken die Deutschen unisono zum Staat: 92 Prozent der Bevölkerung in Ost wie West sind sich einig, dass der Staat bei Notlagen wie Krankheit oder Arbeitslosigkeit und im Alter für ein gutes Auskommen sorgen muss [6]. Einer europäischen Umfrage zufolge sehen ebenfalls 92 Prozent der Deutschen den Staat in der Verantwortung, Kinderbetreuung für arbeitende Eltern sicherzustellen [7].

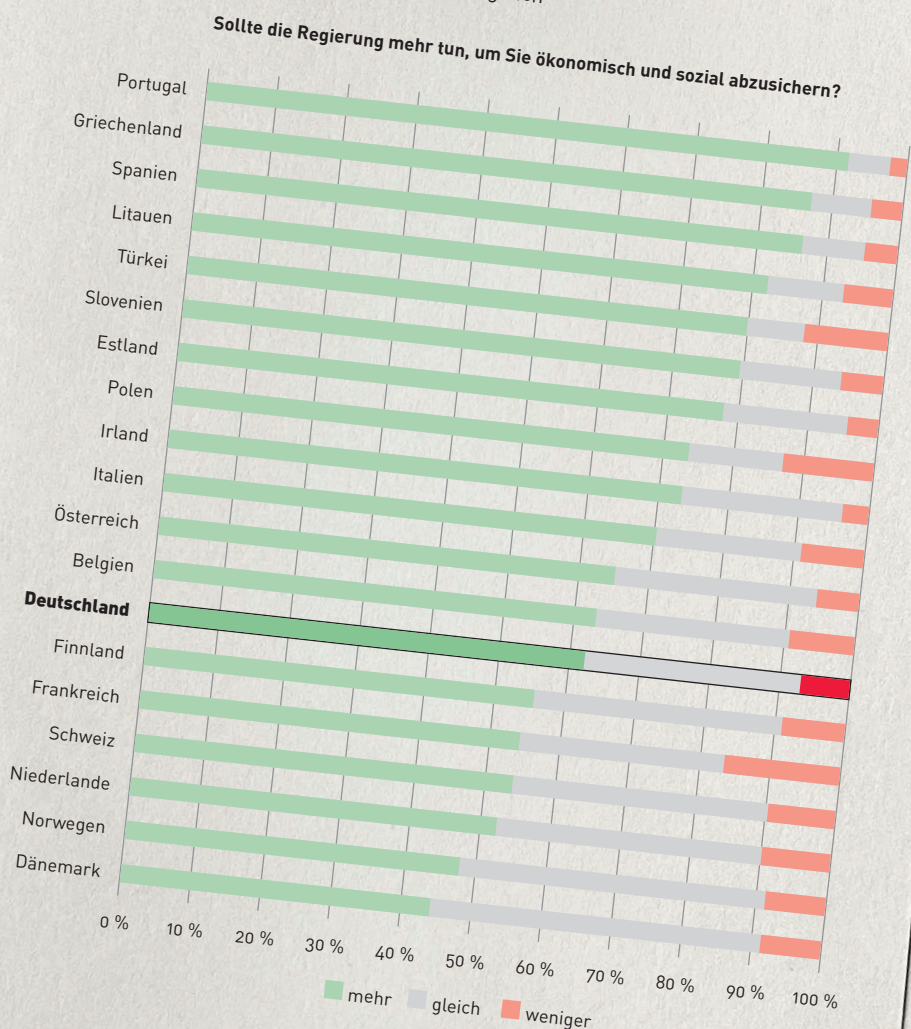
Das Grundprinzip der staatlichen Fürsorgepflicht wird also von einer sehr großen Mehrheit unterstützt.

Für die Westdeutschen sind die Unterstützungswerte damit wieder auf dem hohen Niveau von vor der Wiedervereinigung angekommen, nachdem sie zwischenzeitlich um zehn Prozentpunkte zurückgegangen waren. Für die Ostdeutschen liegen die heutigen Zustimmungswerte etwas niedriger als direkt nach der Wende, als noch 99 Prozent den Staat in der Pflicht sahen [6, 8].

Nach Meinung der Bevölkerung kommt der deutsche Staat dieser sehr stark gewünschten Fürsorgepflicht derzeit allerdings nicht vollumfänglich nach. Einer OECD-Umfrage zufolge sind 60 Prozent der Deutschen der Meinung, der Staat könne mehr für ihre wirtschaftliche und soziale Sicherheit und ihr Wohlbefinden tun; knapp 30 Prozent finden, der Staat solle gleich viel tun, zehn Prozent sind der Ansicht, der Staat solle weniger tun (vgl. Abbildung 2). Im europäischen Vergleich sprechen diese Zahlen aber für eine relativ hohe Zufriedenheit der Deutschen mit der derzeitigen Leistungsfähigkeit des Sozialstaats. In vielen Ländern, insbesondere in Südeuropa, sehen die Menschen viel mehr Handlungsbedarf als in Deutschland.

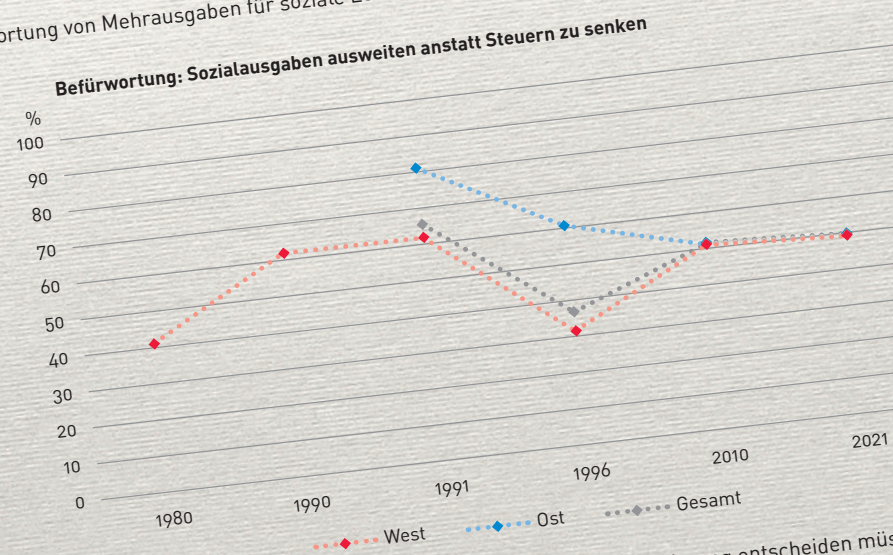
Der Wunsch nach mehr Sozialstaat fällt geringer aus, wenn man als Alternative zu höheren Sozialausgaben Steuersenkungen ins Spiel bringt. Vor diese Wahl gestellt, spricht sich in Ost wie West die Hälfte der Bevölkerung dafür aus, mehr Geld für soziale Leistungen bereitzustellen, und die andere Hälfte dafür, die Steuern zu senken (vgl. Abbildung 3). Auch bei dieser Frage gibt es heute keinen Ost-West-Unterschied

Abb. 2
Bewertung des Sozialstaats im europäischen Vergleich



Anmerkung: Europäische OECD-Länder, Antwort auf die Frage: »Sind Sie der Ansicht, die Regierung sollte weniger, gleich viel, oder mehr für Ihre wirtschaftliche und soziale Sicherheit und Ihr Wohlbefinden tun?« [9].

Abb. 3
Befürwortung von Mehrausgaben für soziale Leistungen



Anmerkung: Deutschland, Antwort auf die Frage »Wenn die Bundesregierung entscheiden müsste zwischen Steuersenkungen oder mehr Geld für soziale Leistungen, was sollte sie Ihrer Meinung nach tun: Die Steuern senken oder mehr Geld für soziale Leistungen zur Verfügung stellen?« [6, 8].

mehr. Das war früher anders: Kurz nach der Wende lag die Befürwortung höherer Ausgaben für soziale Leistungen in Ostdeutschland noch bei rund 80 Prozent, in Westdeutschland bei rund 60 Prozent. Mitte der 1990er Jahre lagen sogar 30 Prozentpunkte zwischen den beiden Teilbevölkerungen – 60 Prozent im Osten für höhere Sozialausgaben gegenüber zwischenzeitlich nur noch 30 Prozent im Westen [6, 8].

Gefragt, für welche sozialen Zwecke die Regierung mehr (oder weniger) Geld ausgeben sollte, befürworten die Deutschen Mehrausgaben insbesondere in den Bereichen, die jetzt schon das Gros der Ausgaben darstellen: Rente, Pflege und Gesundheit (vgl. Abbildung 4). Noch knapp die Hälfte befürwortet Mehrausgaben in den Bereichen Wohnen und Familie – allerdings sieht hier auch jeder Zehnte Kürzungspotenzial. Die geringste, aber im Saldo immer noch positive Bereitschaft zu Mehrausgaben besteht im Bereich Arbeitslosigkeit: Fast die Hälfte der Bevölkerung sieht die derzeitigen Ausgaben hier als ausreichend an, Mehrausgaben befürwortet jeder Vierte, Kürzungen jeder Zehnte [9]. Das bedeutet aber nicht, dass die Deutschen den Staat mehrheitlich aus der Fürsorgepflicht für Arbeitslose entlassen, denn 60 Prozent sehen den Staat in der Verantwortung, einen angemessenen Lebensstandard für Arbeitslose sicherzustellen [7].

Ein wiederkehrendes Thema in der öffentlichen Diskussion sind mögliche negative Anreizwirkungen von Sozialleistungen – der Sozialstaat als »soziale Hängematte«. Tatsächlich befürchten 40 Prozent der Bevölkerung in Ost wie West, dass bei der aktuellen Höhe der Lohnersatzleistungen viele Mitmenschen nicht mehr arbeiten wollen (vgl. Abbildung 5). Im Zeitvergleich sieht man, dass im Westen die Zweifel an der Arbeitswilligkeit anderer bis zur Einführung der Hartz-Reformen kontinuierlich zugenommen hatten (der höchste Zustimmungswert lag bei fast 60 Prozent im Jahr 2004), zehn Jahre später aber deutlich gesunken waren. Diese Reaktion ist plausibel, agiert der Sozialstaat seit den Hartz-Reformen doch stärker als jemals zuvor nach dem Grundsatz des »Forderns und Förderns«.

Im Osten hingegen hat sich der Anteil derer, die ihren Mitmenschen den Rückzug in die »soziale Hängematte« unterstellen, seit der Wende verdoppelt – von 20 auf 40 Prozent.

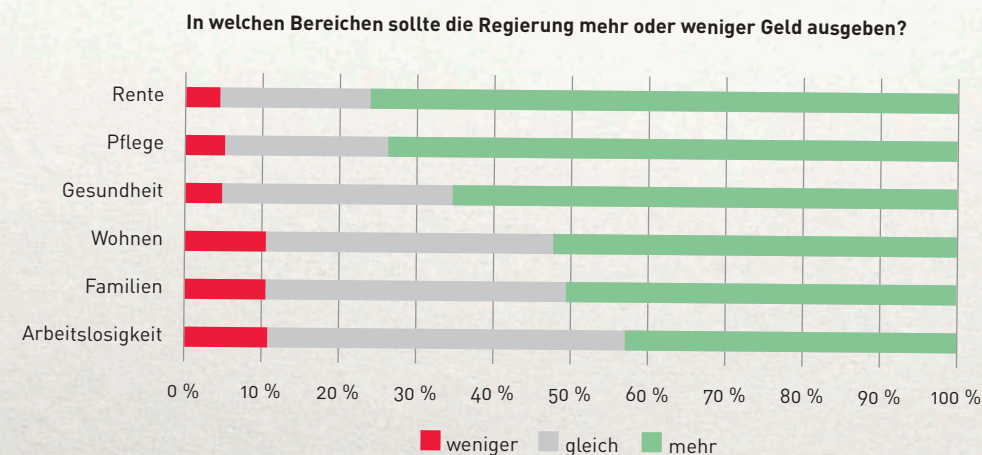
Sollte sich dieser Trend fortsetzen, wird die ostdeutsche Bevölkerung demnächst die Arbeitswilligkeit anderer mehr bezweifeln als die westdeutsche [6].

Beginnend mit dem Zuzug von Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern Mitte des vergangenen Jahrhunderts ist Deutschland zunehmend zu einem Einwanderungsland geworden.

Im Hinblick auf Rechte und Pflichten im sozialen Sicherungssystem sehen die Deutschen Nichtstaatsbürger jedoch nicht auf Augenhöhe: So ist nur die Hälfte der Deutschen der Meinung, dass die in Deutschland lebenden Ausländer denselben Anspruch auf Sozialleistungen haben sollten wie Deutsche.

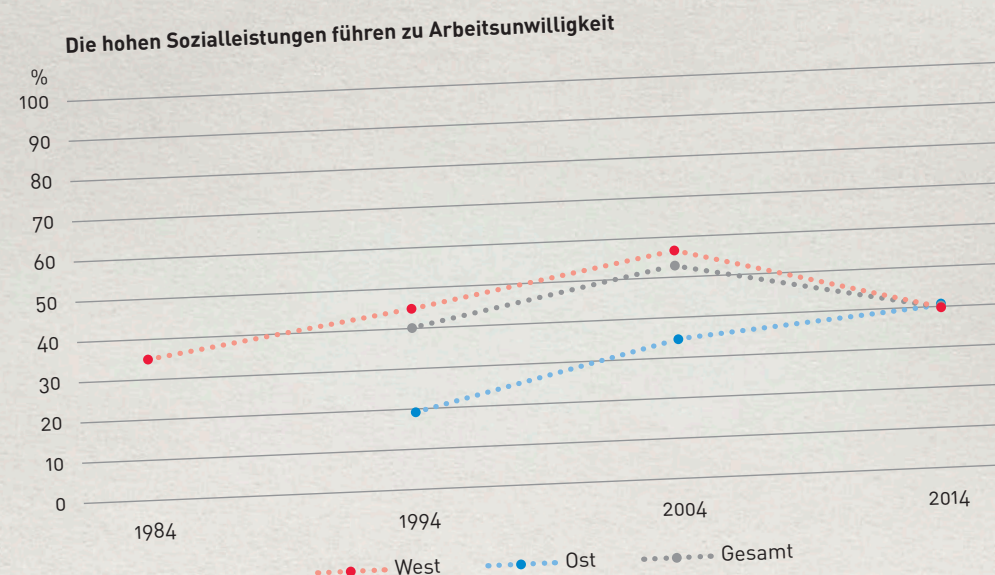
Weiterhin glauben nur knapp 40 Prozent, dass diese einen Beitrag zur Alterssicherung in Deutschland leisten. Die Auffassung, dass die in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer das soziale Netz belasten, ist zwar von 1996 bis 2016 leicht zurückgegangen, wird aber weiterhin von jedem Dritten, in Ostdeutschland sogar jedem Zweiten, geteilt. Die Deutschen haben also durchaus Vorbehalte, Menschen mit Migrationshintergrund in die Solidargemeinschaft aufzunehmen. Dies

Abb. 4
Befürwortung von Mehrausgaben bzw. Kürzungen nach Leistungsbereichen



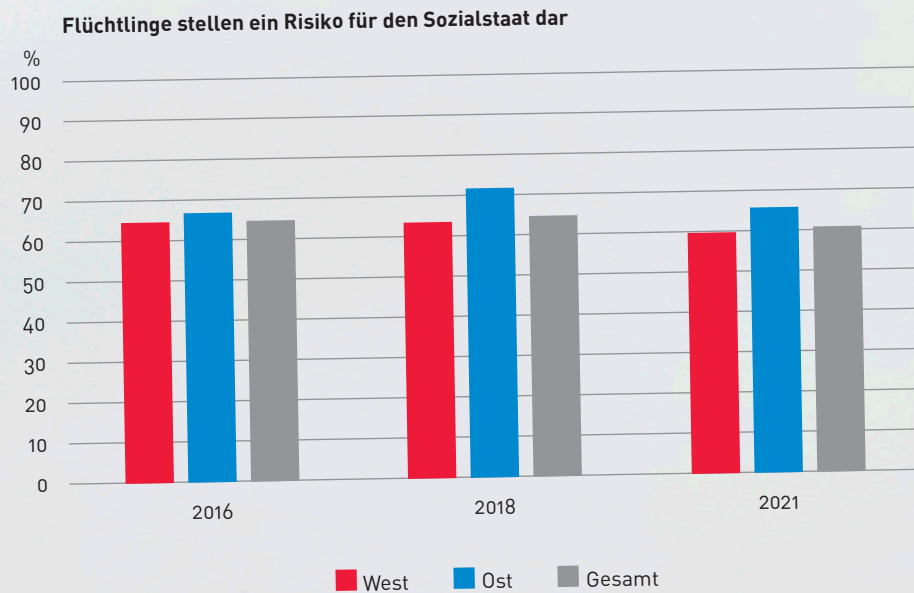
Anmerkung: Antwort auf die Frage: »Wenn Sie einmal an die Steuern denken, die Sie zahlen, und die Leistungen, die Sie und Ihre Familie erhalten (könnten), würden Sie dann befürworten, dass die Regierung weniger, genauso viel, oder mehr in diesen Bereichen ausgibt?« [9].

Abb. 5
Zustimmung zu »hohe Sozialausgaben führen zu Arbeitsunwilligkeit«



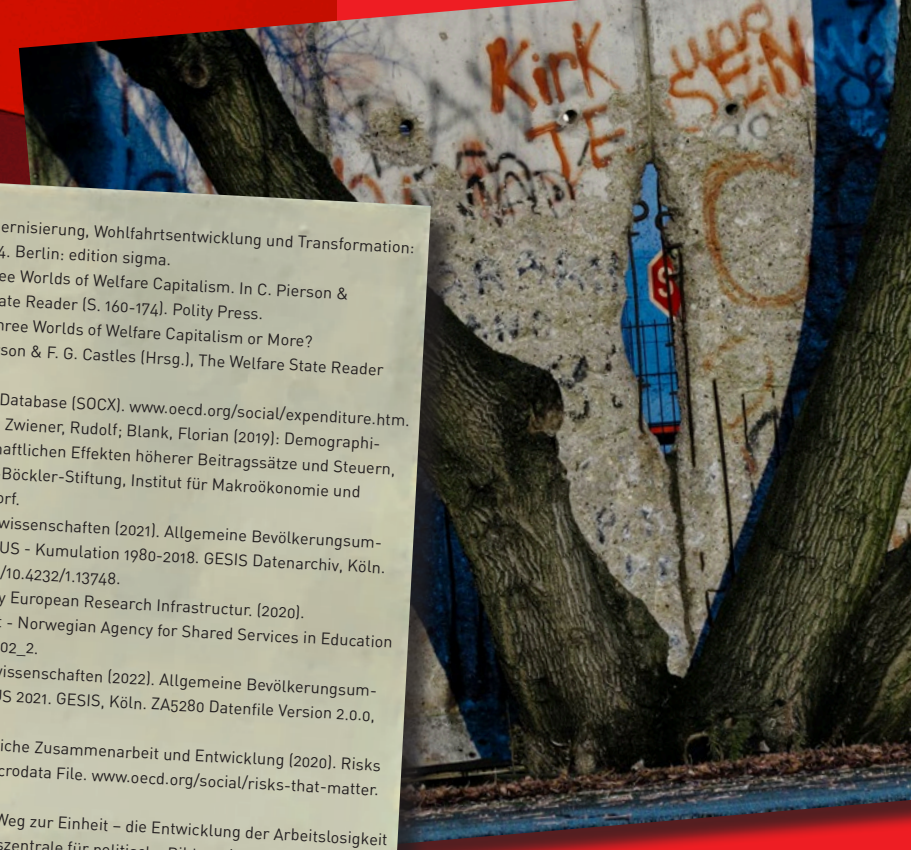
Anmerkung: Stimmen Sie der Aussage zu: »Wenn die Leistungen der sozialen Sicherung, wie Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, Arbeitslosenunterstützung und Frührenten so hoch sind wie jetzt, führt dies nur dazu, dass die Leute nicht mehr arbeiten wollen« [6].

Abb. 6
Wahrnehmung von Geflüchteten als Risiko für den Sozialstaat



Anmerkung: Deutschland, Antwort auf die Frage »Wenn Sie an die gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland in den nächsten Jahren denken: Ergeben sich da Ihrer Meinung nach in den folgenden Bereichen wegen der Flüchtlinge mehr Chancen, mehr Risiken oder weder noch? – in Bezug auf den Sozialstaat.« [6, 8].

QUELLEN: [1] Zapf, W. (1994). Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation: soziologische Aufsätze 1987 bis 1994. Berlin: edition sigma.
 [2] Esping-Andersen, G. (2006). Three Worlds of Welfare Capitalism. In C. Pierson & F. G. Castles (Hrsg.), The Welfare State Reader (S. 160-174). Polity Press.
 [3] Arts, W., & Gelissen, J. (2006). Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report. In C. Pierson & F. G. Castles (Hrsg.), The Welfare State Reader (S. 175-197). Polity Press.
 [4] OECD (2023). Social Expenditure Database (SOCX). www.oecd.org/social/expenditure.htm.
 [5] Lindner, Fabian; Logeay, Camille; Zwiener, Rudolf; Blank, Florian (2019): Demographischer Wandel: Zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten höherer Beitragssätze und Steuern, IMK Policy Brief, No. Juli 2019, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf.
 [6] GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (2021). Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS - Kumulation 1980-2018. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA5274 Datenfile Version 1.1.0, doi.org/10.4232/1.13748.
 [7] ESS ERIC - European Social Survey European Research Infrastructure. (2020). ESS 8 - integrated file, edition 2.2. Sikt - Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. doi.org/10.21338/ESS8E02_2.
 [8] GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (2022). Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS 2021. GESIS, Köln. ZA5280 Datenfile Version 2.0.0, doi.org/10.4232/1.14002.
 [9] OECD - Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2020). Risks that Matter Survey: 2020 Public Use Microdata File. www.oecd.org/social/risks-that-matter.htm.
 [10] Röbenack, Silke (2020): Der lange Weg zur Einheit – die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland. In Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Lange Wege zur deutschen Einheit. Dossier. www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47242.



gilt insbesondere für Geflüchtete, welche recht konstant von rund 60 Prozent der Deutschen als Risiko für den Sozialstaat wahrgenommen werden (vgl. Abbildung 6).

Fazit: Einstellungskonvergenz zwischen Ost und West

Fast allen Deutschen ist der Sozialstaat prinzipiell lieb, aber einigen ist er zu teuer und mit Fehlanreizen verbunden – so lässt sich das Einstellungsbild zusammenfassen.

Für den innerdeutschen Vergleich ist der wichtigste Befund, dass sich die Einstellungen von Ost- und Westdeutschen vollständig angeglichen haben, vielleicht mit Ausnahme der Inklusionsbereitschaft für Mitmenschen mit Migrationshintergrund.

Vor allem unmittelbar nach der Wiedervereinigung waren die Ostdeutschen noch bei allen betrachteten Indikatoren stärker pro Sozialstaat eingestellt als die Westdeutschen. Während diese Einstellungen auch ein Ergebnis der DDR-Sozialisation gewesen sein könnten, scheint uns die Umbruchserwerbslosigkeit die schlüssigere Erklärung zu sein [10]: Die Wiedervereinigung leitete einen schmerzhaften Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft ein, bei dem die Zahl der Erwerbstätigen innerhalb von nur zwei Jahren um 3 Millionen sank. Die älteren Erwerbslosen wurden frühverrentet, die jüngeren vorübergehend arbeitslos oder über das Arbeitsamt umgeschult bzw. weiterqualifiziert – wer würde in dieser Situation den Sozialstaat für überflüssig halten? Für die Westdeutschen ist eher ein zyklischer Einstellungswandel zu konstatieren: zunächst eine Phase der Abwendung vom Sozialstaat, die sich von den 1990er Jahren bis in die 2000er Jahre zog, vermutlich mitbeeinflusst durch die in dieser Höhe nicht erwarteten Kosten der Wiedervereinigung; dann, beginnend mit den Hartz-Reformen und möglicherweise verstärkt durch die Weltfinanzkrise, eine bis heute andauernde Phase der Hinwendung zum Sozialstaat. Im Ergebnis dieser beiderseitigen Annäherung unterscheiden sich die Deutschen in Ost und West in ihren Einstellungen zum Sozialstaat heute nicht mehr.

Michael Thöne

Sozialstaaten in Europa = Europäischer Sozialstaat?

Die vor allem wirtschaftliche Union

Die Europäische Union ist längst mehr als ein Staatenbund, in dem sich ihre derzeit 27 Mitglieder zusammengeschlossen haben, um ihre gemeinsamen Interessen als Kontinent besser koordinieren und vertreten zu können. Was 1951 mit sechs Staaten als »Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl« begann, hat sich über die 1958 mit den Römischen Verträgen gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Laufe der Jahrzehnte mit vielen Erweiterungen, einem Austritt und durch so manche Krise zu dem entwickelt, was heute in vielerlei Hinsicht weit mehr als eine Gemeinschaft, sondern eine echte Union ist. Auch durch ihre Institutionen – die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament – zeigt die EU viel eigenen, fast staatlichen Charakter. Genauer gesagt, viel vom Charakter einer übergeordneten föderalen Ebene über den Mitgliedstaaten. Der Euro als gemeinsame Währung vieler, aber nicht aller EU-Mitglieder rundet das Bild ab.

Doch so viele staatliche Züge die EU auch haben mag, ein Sozialstaat ist sie nicht. Bei aller Vielfalt ist die Europäische Union in ihrem Kern eine Wirtschaftsunion. So wurde sie gegründet, und im wirtschaftlichen Bereich ist die europäische Integration mit Abstand am weitesten fortgeschritten.

Herzstück der Wirtschaftsunion ist der Europäische Binnenmarkt: Die vier Grundfreiheiten aller Unionsbürgerinnen und -bürger sind allesamt wirtschaftliche Freiheiten.

Auf der Grundlage der (erstens) Dienstleistungsfreiheit können alle Unionsbürgerinnen und -bürger unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit überall in der Union

Dienstleistungen erbringen. Die (zweitens) Personenverkehrsfreiheit geht noch weiter, denn alle Unionsbürgerinnen und -bürger können sich in jedem Mitgliedstaat niederlassen und dort arbeiten. Die Personenfreizügigkeit ist die notwendige Kombination der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit. Denn das Recht, überall in der Union zu arbeiten, könnte naturgemäß kaum ausgeübt werden, wenn es nicht das entsprechende Recht gäbe, dort zu leben. Zusammen mit (drittens) der Kapitalverkehrsfreiheit und (viertens) der Warenverkehrsfreiheit verfügt die EU heute in der Tat über mehr als einen gemeinsamen Markt: Sie verfügt über einen Binnenmarkt, der die Länder der Union wirtschaftlich fast zu einem einzigen Staat macht.

Der Weg zur Wirtschaftsunion war lang und steinig. Nicht zuletzt die Befürchtung, die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit würden einen starken Zustrom aus den ärmeren Mitgliedstaaten in die Sozialsysteme der reicheren EU-Länder verursachen, hat dazu geführt, dass diese Freiheit in vielen Mitgliedstaaten erst nach längeren Übergangsfristen voll etabliert werden konnte.

Der »Göteborg-Kompromiss« von 2001 eröffnete den alten Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Arbeitsmärkte in drei Stufen über einen Zeitraum von insgesamt sieben Jahren für Arbeitskräfte aus den damals neuen mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern zu öffnen.

Aus Sorge um die Aufnahmefähigkeit ihrer Arbeitsmärkte und Sozialsysteme haben fast alle alten Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Auch die Sorge um die Stimmung im Land – und an der Wahlurne – spielte hier für die Politik eine nicht zu unterschätzende Rolle.

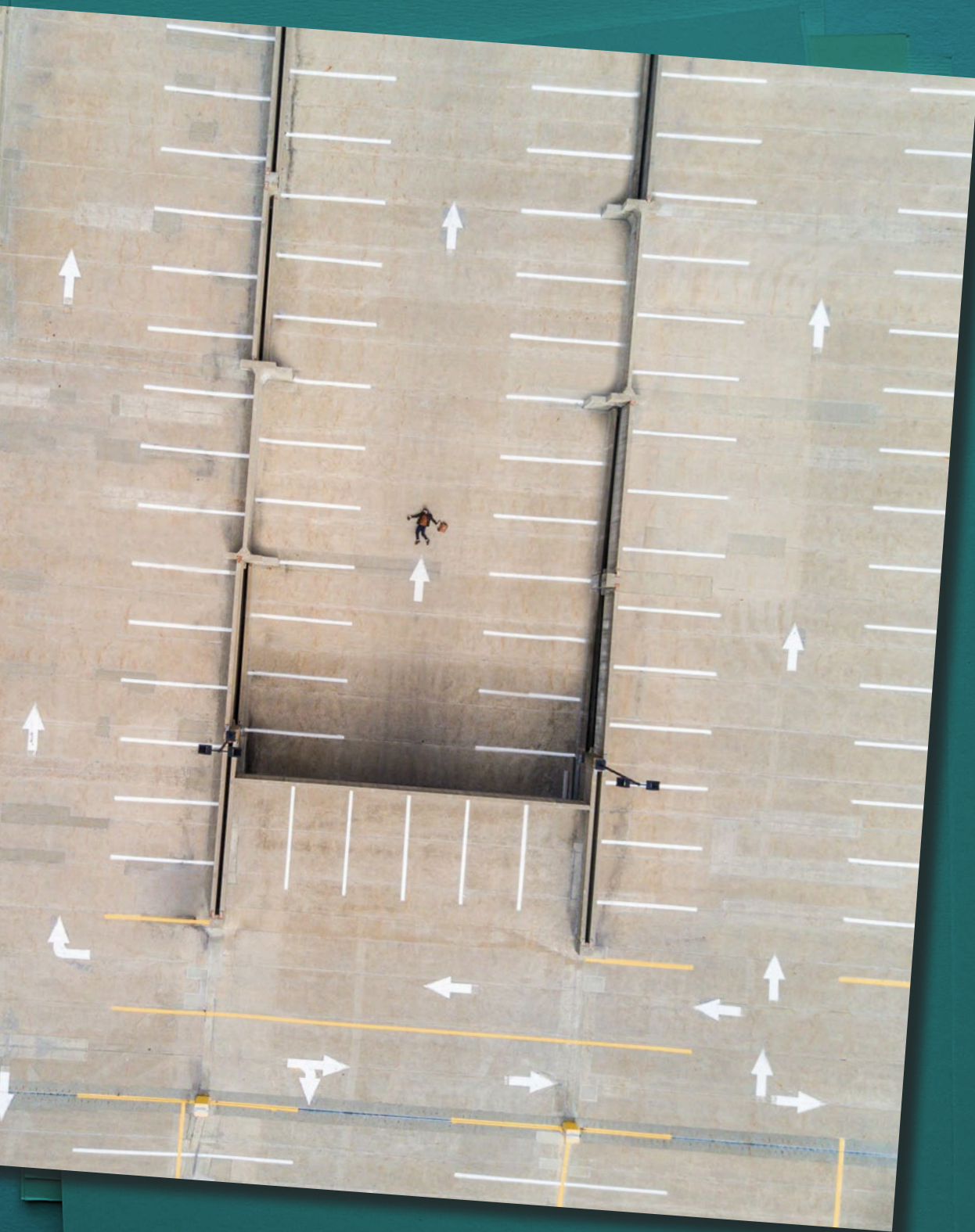


Dr. Michael Thöne
1967 in Hannover geboren

seit mehr als 25 Jahren als wissenschaftlicher Politikberater tätig
seit 1992 tätig am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität zu Köln (FiFo Köln), nunmehr als Geschäftsführender Direktor
1989 – 1995 Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft an der Universität zu Köln und am Trinity College, University of Dublin

GÖTEBORG-KOMPROMISS 2001

Zur Jahrtausendwende umfasst die EU noch 15 vorwiegend westeuropäische Mitgliedstaaten. Eine Reihe dieser Länder hatte mit Blick auf die geplante große EU-Osterweiterung Vorbehalte, allen neuen Unionsbürgerinnen und -bürgern direkt uneingeschränkten Zutritt zu den eigenen Arbeitsmärkten zu gewähren. Auf dem Treffen des Europäischen Rates Mitte Juni 2001 im schwedischen Göteborg wurde ein Kompromiss gefunden, der diese Bedenken für eine Übergangszeit berücksichtigte und zugleich den Vollzug der Erweiterung ermöglichte. Statt die von den Beitrittskandidaten geforderte sofortige Arbeitnehmer-Freizügigkeit wurde den alten Mitgliedstaaten die Option eingeräumt, ihre Arbeitsmärkte schrittweise in mehreren Stufen zu öffnen. Nach spätestens sieben Jahren galt dann die normale, vollständige Freizügigkeit. Diese Möglichkeit wurde von den meisten Altmitgliedern genutzt. Der Göteborg-Kompromiss gilt als eine der wesentlichen Voraussetzungen, dass 2004 die EU mit zehn neuen Mitgliedern die größte Erweiterung ihrer Geschichte erleben konnte.



Sozialneid, Brexit und die Lehren für Europa

Die große Ausnahme war bezeichnenderweise Großbritannien. Das Vereinigte Königreich öffnete seinen Arbeitsmarkt direkt und ohne Abstufungen für Zuwanderinnen und Zuwanderer ebenso wie für Saisonarbeiterinnen und -arbeiter aus allen EU-Mitgliedstaaten, einschließlich aller Beitrittsländer. Im Ergebnis erlebte das Land eine der größten und schnellsten innereuropäischen Zuwanderungen von Arbeitskräften – vergleichbar mit der Zuwanderung, die Deutschland im gleichen Zeitraum erlebte. Dieser Zustrom hat der britischen Wirtschaft sehr gut getan, das zeigten frühe Analysen ebenso deutlich, wie es im Rückblick heute noch der Fall ist. Für viele Stellen, die trotz hoher Arbeitslosigkeit in vielen Regionen des Inselreiches nicht besetzt werden konnten, fanden sich nun ebenso fähige wie willige Fachkräfte. Nicht zuletzt das marode britische Gesundheitssystem erlebte das »frische Blut« aus dem Rest der EU als enorme Entlastung und Bereicherung.

Doch auch wenn Großbritannien die rasche wirtschaftliche und damit auch soziale Integration nicht nur gut verkräftet, sondern objektiv davon profitiert hat – subjektiv hat die schnelle europäische Freizügigkeit viele Briten überfordert. Die ohnehin schon zahlreichen Euroskeptiker erhielten ausgerechnet von denen Zuspruch, die selbst am meisten auf den Sozialstaat angewiesen sind und die Konkurrenz um Sozialleistungen fürchten.

Bekanntlich hat die plump populistische Brexit-Kampagne, die in der Sache um kaum eine Lüge verlegen war, 2016 mit 52 Prozent der Referendums-Stimmen knapp gewonnen. Der Appell an den Sozialneid war erfolgreicher als alle Appelle an die wirtschaftliche und soziale Vernunft. Inzwischen ist das Vereinigte Königreich Anfang 2020 aus der Europäischen Union ausgetreten. Kurz danach, im Frühjahr 2023, sagen 63 Prozent der Britinnen und Briten in einer repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Yougov, dass sie den Austritt aus der EU für einen Misserfolg halten. Nur noch neun Prozent halten ihn für einen Erfolg.

Für die Frage nach dem Sozialen in der Europäischen Union kann aus dem Brexit viel gelernt werden. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit ermöglichen heute, nach Ablauf der letzten Übergangsfristen, allen Menschen in der EU eine »Abstimmung mit den Füßen«. Nach dem Ende der Coronapandemie hat sich die innereuropäische Migration wieder normalisiert. Jenseits des Tourismus umfasst sie Menschen, die nur für einige Monate in einem anderen EU-Staat arbeiten oder studieren bis hin zu Menschen, die sich für den Rest ihres Lebens an

einem anderen Ort niederlassen. Migration findet von jedem in jedes Land statt, aber die Hauptrichtungen sind ziemlich klar und wenig überraschend. Relativ viele Menschen aus ärmeren Mitgliedstaaten oder Mitgliedstaaten am Rande der EU leben und arbeiten in zentraler gelegenen Mitgliedstaaten oder in Mitgliedstaaten mit einem attraktiven und dynamischen Arbeitsmarkt. Der Bericht der Europäischen Kommission zur Arbeitskräftemobilität in der Union vom Februar 2023 zeigt, dass im Verhältnis zu ihrer Größe derzeit vor allem die Benelux-Staaten relativ hohe Zuströme verzeichnen, aber auch Österreich, Irland und Dänemark. Auch Deutschland verzeichnet überdurchschnittliche Zuströme, liegt aber bei Weitem nicht an der Spitze der Beliebtheitskala. Rumänien, Bulgarien, Ungarn, die baltischen Staaten und Portugal gehören im Verhältnis zur eigenen Bevölkerung zu den EU-Mitgliedstaaten, aus denen weit überdurchschnittlich viele Staatsangehörige im erwerbsfähigen Alter in anderen EU-Staaten leben.

Für die Betroffenen ist diese »EU-Harmonisierung von unten« in der Regel eine gute Sache. Sie können frei entscheiden, ihr Glück anderswo in Europa zu suchen, und wenn es klappt, ist es gut für sie. Wenn es nicht klappt, können sie ihre Entscheidung ebenso frei revidieren, ohne dass es ihnen danach wesentlich schlechter geht als vorher. Schwieriger ist diese Einschätzung für die **Sozialsysteme in den EU-Staaten**. Die Sozialsysteme der Herkunftsländer können größere objektive Probleme haben, denn die mittlere Generation wandert ab. In der einen oder anderen Form funktionieren Sozialstaaten immer als expliziter oder impliziter Generationenvertrag.

In Kindheit und Jugend sowie im Alter nimmt man viele öffentliche Leistungen in Anspruch, während man in den mittleren Jahren des Erwerbslebens dazwischen durch Steuern und Abgaben mehr zum Sozialstaat beiträgt, als man in dieser Zeit in Anspruch nimmt.

Europäische Sozialstaaten, aus denen gerade Angehörige dieser mittleren Generation in großer Zahl in besser bezahlte Jobs in andere EU-Länder abwandern, geraten aus dem Gleichgewicht, wenn zu viele derer fehlen, die den Sozialstaat tragen.

Fehlende Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sind ein Problem, aber fehlende Pflegekräfte und Ärztinnen und Ärzte stellen für ein Sozialsystem eine ganz andere Problemdimension dar.

Für die Sozialsysteme der Zielländer dieser Binnenwanderung ergeben sich in der Regel keine objektiven Probleme. In den meisten Fällen wird die Zuwanderung eher dazu beitragen, die dort bestehenden Probleme zu mildern. Für ein Land wie Deutschland, das zunehmend in die demografische Überalterung rutscht, gilt dies auf jeden Fall. Das Fehlen objektiver Schwierigkeiten bedeutet aber nicht, dass es keine subjektiven Probleme geben kann. Die Vorgeschichte des Brexit bietet hier eine klare Mahnung. Denn die nützliche Zuwanderung in die Arbeitsmärkte gerade der reicheren Mitgliedstaaten kann allzu leicht als vermeintliche »Zuwanderung in die Sozialsysteme« verhetzt werden. Dass Populistinnen und Populisten Sozialneid schüren und damit ihren Gesellschaften potenziell großen Schaden zufügen können, ist beileibe keine auf Großbritannien beschränkte Gefahr.

Die potenziellen Probleme – objektive und subjektive –, die aus der europäischen wirtschaftlichen Integration auf die Sozialstaaten in der EU zukommen, werfen automatisch die Frage auf, wie mit ihnen am besten umzugehen ist. Ist die Abstimmung mit den Füßen, die gewissermaßen ungeordnete europäische Harmonisierung der Sozialsysteme »von unten«, der beste oder alternativlose Weg? Oder sollten neben den Wirtschaftssystemen auch die Sozialsysteme der Europäischen Union stärker harmonisiert oder perspektivisch sogar integriert werden?

Wenn die europäische Wirtschaft inzwischen tief integriert ist, wenn die Arbeitsmärkte über die Grundfreiheiten immer mehr zusammenwachsen, sollten dann nicht auch sozialer Schutz und soziale Leistungen in Europa mehr und mehr zusammenwachsen? Wäre ein solches soziales Europa ein wirksames Gegenmittel für den innereuropäischen Sozialneid?

Oder böte mehr Integration umgekehrt auch mehr Anlass für zusätzliche Animositäten?

Sozialstaaten in Europa

Will man sich ein Bild davon machen, was eine weitere Annäherung der Sozialstaaten in der EU bedeuten würde, muss man zunächst wissen, was harmonisiert werden soll. Ein vergleichender Blick auf die europäischen Sozialstaaten zeigt eine große Vielfalt und damit zugleich die erste große Hürde für eine mögliche Harmonisierung.

In seinem Hauptwerk von 1990 charakterisiert der dänische Soziologe Gøsta Esping-Andersen drei unterschiedliche Formen des Wohlfahrtsstaats in kapitalistischen Wirtschaftssystemen: den liberalen, den sozialdemokratischen und den konservativen Wohlfahrtsstaatstyp. Im liberalen Typ stehen die Familie und der freie Markt im Mittelpunkt. Der Sozialstaat dient hier der notwendigen Grundsicherung

nach dem Subsidiaritätsprinzip und ist in der Regel rein staatlich organisiert. Dieses Modell ist vor allem im angelsächsischen Raum zu finden. Als sozialdemokratisch werden solche Wohlfahrtsstaaten charakterisiert, die sich durch universelle Leistungen wie allgemeine Krankenversicherung, Familienleistungen, Kinderbetreuung, Pflegegeld etc. auszeichnen. Gleichheit spielt eine größere Rolle als Subsidiarität; die umfangreichen Sozialleistungen werden durch relativ hohe Steuern finanziert. Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatstyp wird vor allem mit den skandinavischen Ländern gleichgesetzt und als ein Gegenmodell zum liberalen Sozialstaat verstanden. Zwischen diesen beiden Polen steht der sogenannte konservative Wohlfahrtsstaat. Von seiner Herkunft gehört auch Deutschland in diesen Typ, der stark auf einem Sozialversicherungsmodell Bismarck'scher Prägung beruht. Soziale Leistungen sind häufig für bestimmte Berufsgruppen und Klientele (z. B. Beamte) separat konstruiert. Im konservativen Modell gilt die traditionelle Familie im Prinzip weiterhin als Kern der sozialen Sicherung. Deshalb erfährt sie vielfach auch spezielle Förderungen. Neben Deutschland gelten Frankreich und Österreich als ursprünglich stark von diesem Modell geprägte Wohlfahrtsstaaten.

Diese Typisierungen sind aus heutiger Sicht unvollständig, selbst wenn man sich auf den europäischen Kontinent beschränkt. Esping-Andersen selbst hat bereits 1999 darauf hingewiesen, dass die Sozialsysteme der ehemals planwirtschaftlich-sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas in keine dieser drei Gruppen passen und eine vierte Kategorie rechtfertigen.

Für unsere Fragestellung kommt es aber weniger darauf an, jedes europäische Mitgliedsland eindeutig einer dieser Gruppen zuordnen zu können. Die Grenzen sind fließend. Und die Charakteristika der einzelnen EU-Sozialstaaten verändern sich mit den sozialen Neuerungen, die sie einführen. So hat sich Dänemark durch zahlreiche Gesetzesänderungen in den letzten Jahrzehnten ein gutes Stück vom egalitären skandinavischen Modell entfernt. Umgekehrt tragen deutsche Neuerungen wie das Elterngeld oder der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung vor und während der Grundschulzeit starke Züge des sozialdemokratischen Modells. Denn natürlich käme heute niemand mehr auf die Idee, solche Sozialleistungen ständisch zu organisieren und für Beamte, Angestellte und Arbeiter, Selbstständige, Unternehmer und schließlich Freiberufler (letztere natürlich wieder fein säuberlich nach Berufen getrennt) gesondert und in unterschiedlicher Qualität bereitzustellen.

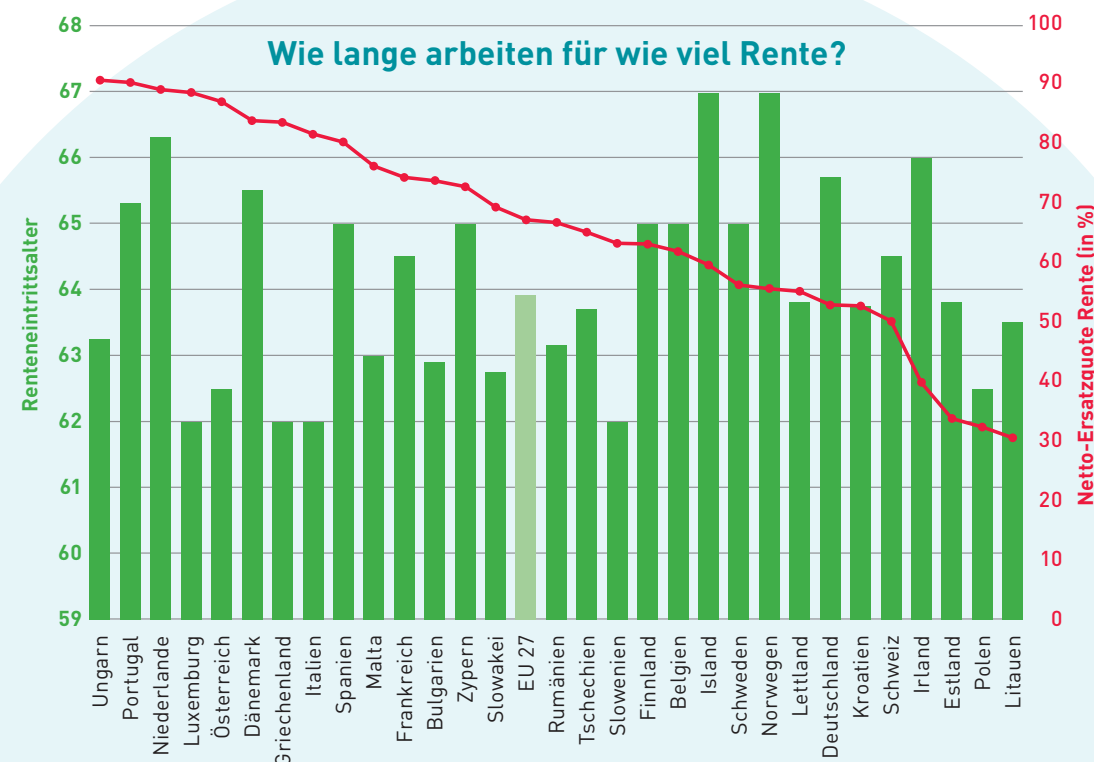
Diese Selbstverständlichkeit verliert sich allerdings sofort, wenn man den gleichen Blick auf das entlang dieser Abgrenzungen organisierte System der Alterssicherung in Deutschland wirft. Ein solches System ließe sich kaum ohne größere Umgestaltungen in eine europäische Systematik überführen. Solche Umstellungen wären wiederum sehr teuer, weil die potenziellen »Reformverlierer« – also all jene, die durch das bisherige System aus nur noch historisch erklärbaren Gründen begünstigt werden – für ihre drohenden Verluste vermutlich kompensiert werden (müssten).

Diese politische – und bei den Rentenansprüchen absehbar auch rechtliche – Notwendigkeit, die Reformverlierer zu kompensieren, zeigt exemplarisch, warum die soziale Integration nie mit der wirtschaftlichen Integration Europas Schritt gehalten hat: Soziale Integration kostet viel Geld, wirtschaftliche Integration bringt viel Geld.

An diesem fiktiven Beispiel der Harmonisierung der Alterssicherung lässt sich auch eine weitere Dimension der (zu überwindenden) Unterschiede aufzeigen. In Abbildung 1 sind für die EU-Staaten sowie für die EFTA-Staaten Norwegen, Island und die Schweiz die beiden zentralen Eckpunkte der jeweiligen gesetzlichen Alterssicherungssysteme einander gegenübergestellt: auf der linken Achse das gesetzliche Renteneintrittsalter (hier für eine Person, die seit dem 23. Lebensjahr erwerbstätig ist; dargestellt ist der Mittelwert für Frauen und Männer). Auf der rechten Achse die sogenannte Nettoersatzrate der Rente für eine Person mit dem Durchschnittseinkommen des jeweiligen Landes. Kurz: Die Abbildung zeigt für das Jahr 2020, wie lange man in Europa arbeiten muss, um wie viel Rente zu bekommen.

Abb. 1

Renteneintrittsalter und Nettorenten (2020)



■ Renteneintrittsalter (Person arbeitet seit 23. Lebensjahr, Mittelwert Frauen-Männer, Stand 2020): linke Achse

● Rente als Prozent des Nettoeinkommens (bei Durchschnittslohn): rechte Achse

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: OECD Pensions at a Glance.

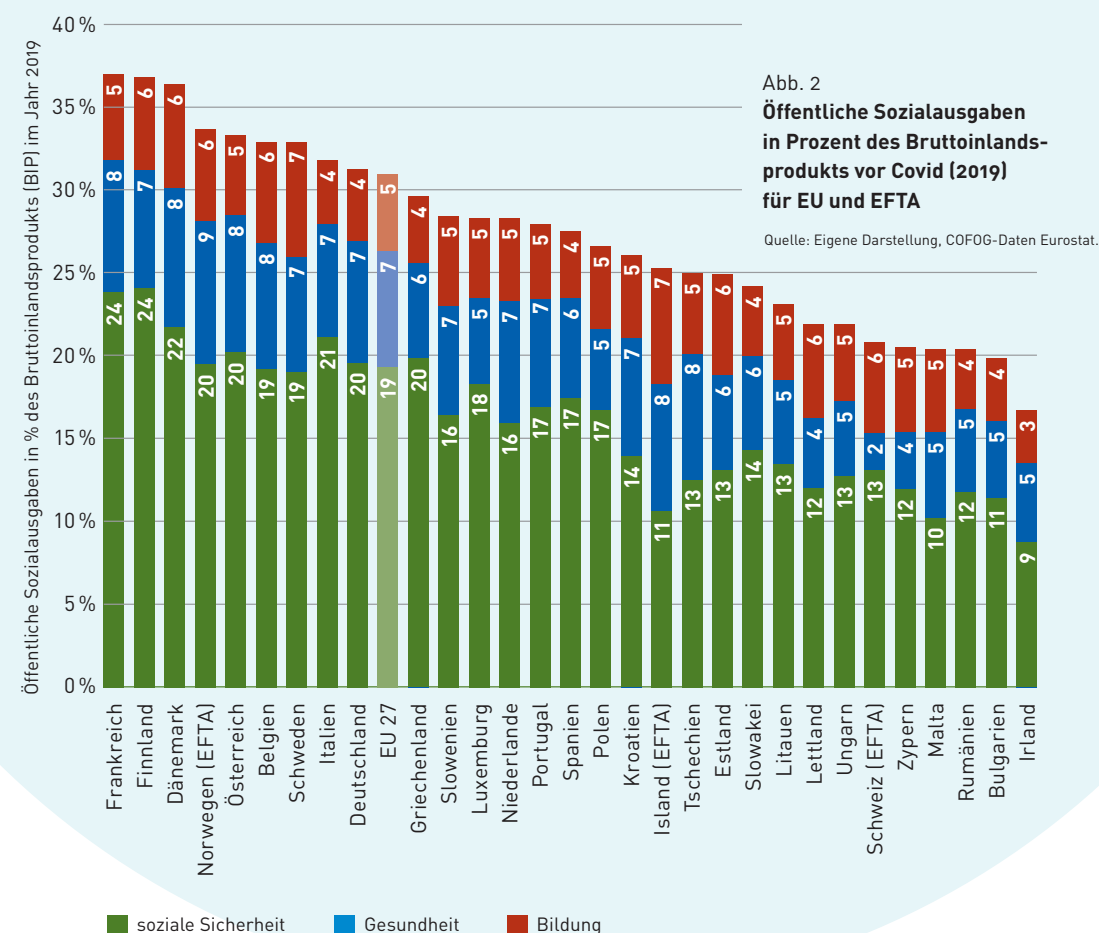
Die Unterschiede sind erheblich. In Erinnerung an die heftigen Debatten über das Renteneintrittsalter in Frankreich im Frühjahr 2023 könnte man zunächst vermuten, dass an dieser Stelle die größten Unterschiede liegen. In der Tat sind die Unterschiede mit einem Rentenzugangsalter zwischen 62 und 67 Jahren bemerkenswert. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass einige dieser Länder bereits tiefgreifende Rentenreformen durchgeführt, während andere dies noch nicht in Angriff genommen haben, obwohl es durchaus notwendig wäre. So verdeckt das italienische Renteneintrittsalter von 62 Jahren die Tatsache, dass derzeit bereits ein Renteneintrittsalter von 71 Jahren diskutiert wird. Dänemark liegt mit 65,5 Jahren etwa gleichauf mit Deutschland. In Deutschland soll das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre angehoben werden. In Dänemark hingegen kann das System der automatischen Anpassung an die durchschnittliche Lebenserwartung dazu führen, dass Dänen und Däninnen langfristig erst mit 74 Jahren in Rente gehen können.

Die weitaus größeren Unterschiede zeigen sich jedoch bei der Rentenhöhe. Das gesetzliche Sicherungsniveau allein bietet in wenigen Ländern nur gut 30 Prozent des Nettolohns als Rente, während man sich in Ungarn, Portugal, den Niederlanden und Luxemburg auf 90 Prozent und mehr freuen darf. Außerdem fällt auf, dass sich hinter diesen Zahlen noch viel größere Unterschiede an anderen Stellen der Systeme verbergen müssen. Denn eines macht die Darstellung deutlich: Eine einfache Logik, nach der man für eine längere Lebensarbeitszeit eine höhere Rente erwarten kann oder für eine niedrige Rente zumindest nicht so lange arbeiten muss, scheint es nicht zu geben.

Wo sollte man hier ansetzen, wenn man harmonisieren wollte? Vor diesem Hintergrund wäre die Festlegung von Mindestniveaus für die Mehrheit der Mitgliedstaaten bedeutungslos, weil sie bereits darüber liegen. Für die Mitgliedstaaten, die ein europäisches Mindestniveau der Alterssicherung noch erreichen müssten, wären die Reformen ohne starke finanzielle Unterstützung der anderen Mitgliedstaaten kaum durchführbar.

Kaum ein Reformpfad wäre also denkbar, der nicht mit erheblichen Konflikten und Kosten verbunden wäre.

Dies bestätigt sich umso mehr, wenn man das begrenzte Beispiel der Alterssicherung verlässt und einen breiteren Blick auf die Kosten der europäischen Sozialstaaten wirft. Für das in dieser Hinsicht repräsentativere Vor-Corona-Jahr 2019 zeigt Abbildung 2 die öffentlichen Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts für alle EU- und EFTA-Staaten. »Soziale Sicherheit« umfasst dabei die Absicherung bei Krankheit und Invalidität, für Alter und Hinterbliebene, für Familie und Kinder, bei Arbeitslosigkeit, für Wohnen, gegen soziale Ausgrenzung sowie die sonstige



soziale Sicherung. Unter »Gesundheit« werden die gesundheitsbezogenen öffentlichen Strukturen wie Krankenhäuser, ambulante Dienste und Ähnliches abgebildet.

Auch in der Gesamtschau bestätigt sich der Eindruck der enormen Vielfalt sozialstaatlicher Leistungen in der Europäischen Union. Deutschland liegt mit öffentlichen Sozialausgaben von 31 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ziemlich genau im EU-Durchschnitt. An der Spitze liegen Frankreich und Finnland mit jeweils 37 Prozent des BIP. Am anderen Ende der Skala liegt Irland mit nur 17 Prozent des BIP – weniger als die Hälfte.

Europäischer Sozialstaat?

Diese großen Unterschiede machen zwei Dinge sehr deutlich: Jede Harmonisierung, die auch nur geringfügig über ein absolutes Minimum hinausgeht, würde sehr schnell kostspielig werden. Das ist eine sehr hohe Hürde. Dennoch ist dieser finanzielle Aspekt zweitrangig gegenüber dem demokratischen Element. Denn die dargestellten Staaten sind allesamt funktionierende Demokratien. Und Sozialleistungen spielen bei Wahlen traditionell eine sehr wichtige Rolle. Wenn also die Bürgerinnen und Bürger

der verschiedenen europäischen Mitgliedsstaaten so unterschiedliche Anteile ihres Bruttoinlandsprodukts, also ihrer Leistungsfähigkeit, für öffentliche Sozialleistungen reservieren, dann müssen sich darin auch unterschiedlich starke Bedürfnisse nach sozialstaatlicher Absicherung widerspiegeln. Dies bedeutet natürlich nicht, dass alle Bürgerinnen und Bürger in jedem einzelnen EU-Staat mit ihrer jeweiligen sozialen Versorgung zufrieden sein müssen. Doch nicht nur die Fähigkeit, sondern offensichtlich auch die Bereitschaft, für einen hohen Sozialschutz hohe Staatsausgaben zu leisten, ist in den verschiedenen europäischen Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Fairerweise darf man vor diesem Hintergrund davon ausgehen, dass schon innerhalb der einzelnen EU-Staaten die Bereitschaft zur sozialen Umverteilung – man kann hier auch von Solidarität sprechen – gegenüber den eigenen Landsleuten sehr unterschiedlich ausgeprägt sein dürfte. Solche Unterschiede zwischen den Gesellschaften werden hier wohlgerne nicht als Problem angesehen. Sie müssen zur Kenntnis genommen und auch akzeptiert werden.

Dieser Befund setzt allerdings einer Harmonisierung der europäischen Sozialstaaten enge Grenzen. Im Zentrum jedes demokratischen Sozialstaats steht notwendigerweise die Solidarität, die Bereitschaft, füreinander einzustehen. Solidarität nimmt dabei freilich unterschiedliche Formen an, sie kann nicht allein an den staatlichen Sozialausgaben gemessen werden. (Das heißt auch: Die Iren sind nicht unbedingt unsolidarischer als die Franzosen, aber sie sind auf andere Weise solidarisch.)

Wenn aber die Solidarität schon innerhalb der verschiedenen Gesellschaften der EU-Mitgliedstaaten so unterschiedlich ausgeprägt ist, wie gut und belastbar ist sie dann zwischen den Gesellschaften der Europäischen Union?

Tatsache ist: Das europäische Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen in der EU wächst von Jahr zu Jahr, von Jahrzehnt zu Jahrzehnt – manchmal mehr, als es die nationalen Politikerinnen und Politiker wahrhaben wollen. Das bestätigen immer wieder europaweite repräsentative Umfragen, in denen die Menschen nach ihrem Selbstbild und dem Bild ihrer Nachbarinnen und Nachbarn in der EU befragt werden. Der Generationswechsel spielt dabei sicher eine Rolle – aber bei Weitem nicht die einzige.

Dennoch ist es wohl kaum eine gewagte These, dass im Hinblick auf einen großen »europäischen Sozialstaat« die Freundschaft derzeit oft noch sprichwörtlich beim Geld aufhören dürfte. Zudem dürfte der Reformdruck in vielen Teilen der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten nicht groß genug sein. Selbst dort, wo eine gewisse europäische Harmonisierung nicht abgelehnt wird, aber nur durch einen grundlegenden Umbau eines eigentlich recht gut funktionierenden nationalen Systems erreicht werden könnte, dürfte häufig die alte Devise aus der amerikanischen Finanzpolitik die Oberhand behalten: »If it ain't broke, don't fix it.«

Ist das eine schlechte Botschaft für die europäischen Optimistinnen und Optimisten? Oder eine gute Botschaft für die für den Sozialneid potenziell Anfälligen? Weder noch. Es ist nur eine nüchterne Feststellung der Faktenlage.

Die großen und klassischen sozialpolitischen Themen, wie sie dieses Buch abhandelt, sind fürs Erste bei den Mitgliedstaaten der EU gut aufgehoben.

Das heißt aber nicht, dass die europäische Ebene nicht eine wichtige Rolle für ein soziales Europa zu spielen hätte. Dies betrifft vor allem solche Aufgaben, die nur die europäische Ebene für alle erfüllen kann bzw. wo ein klarer europäischer Mehrwert gegenüber nationalstaatlichem Handeln der einzelnen Mitgliedstaaten zu erwarten ist. Die Handlungsfelder für eine (ergänzende) EU-Sozialpolitik mit einem echten gemeinschaftlichen Mehrwert sind vielfältig. Beispiele sind:

- Das Fundament bilden gemeinsame soziale Rechte: Die vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten, von denen eingangs die Rede war, funktionieren für die Menschen nur, weil sie mit sozialen Rechten unterfüttert sind. So regelt das modernisierte Koordinierungspaket von 2010, über welches System ein EU-Bürger Sozialversicherungsschutz erhält, wenn zwei oder mehr Länder betroffen sind. Es regelt unter anderem, dass alle EU-Bürgerinnen und -Bürger innerhalb eines Landes beim Sozialschutz gleich behandelt werden müssen, dass ihre Versicherungsansprüche im Laufe der Zeit zusammengerechnet und Ansprüche auch »exportiert« werden können.
- Der Europäische Sozialfonds ESF ist der arbeitsmarktpolitische Arm der europäischen Strukturpolitik, der bereits 1958 eingeführt wurde. Der ESF wird in allen Mitgliedstaaten, insbesondere aber in den wirtschaftlich schwächeren Regionen der EU eingesetzt. Mit seinem Fokus auf Beschäftigung und Chancengleichheit am Arbeitsplatz ist die soziale Strukturpolitik damit zugleich eine Vorform eines europäischen Finanzausgleichs.
- Zudem bestätigt sich auch im sozialen Bereich die alte Erfahrung, dass Europa sich eher durch Krisen verändert als durch vorausschauende Planung in ruhigeren Zeiten. So hat die Coronapandemie Verbesserungen in der europäischen Sozialkooperation angestoßen, die sonst nicht zustande gekommen wären. Im Gesundheitsbereich wurde die verstärkte Koordination im Katastrophenfall leider erst nach den panikartigen Grenzsicherungen beschlossen, die zu Beginn der Pandemie in den am stärksten betroffenen Regionen, insbesondere in Norditalien, unnötig viele Opfer forderten. Gleichzeitig wurde das Kurzarbeitergeld, das erfolgreichste Instrument zur Beschäftigungssicherung in der Krise, mit der europäischen finanziellen Rückversicherung SURE für alle Mitgliedstaaten möglich.

- Auch bei den schwierigen und schmerzhaften Entscheidungen, mit denen die Grenzen der sozialen Leistungsbereitschaft markiert werden, wie vor allem beim EU-Asylkompromiss vom Juni 2023, bewährt sich die zunehmend krisenerprobte europäische Zusammenarbeit.

Die Zukunft der europäischen Sozialstaatlichkeit hängt von der Geschwindigkeit und der Art der weiteren Integration ab. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, ob sich die EU eher politisch vertieft oder erweitert (Balkanstaaten, Moldawien, Ukraine und – wer weiß? – Großbritannien). Vertiefung und Erweiterung gleichzeitig werden kaum funktionieren. Aber natürlich könnte auch beides ausbleiben. Diese drei möglichen Entwicklungspfade bestimmen auch weitere Ausprägungen einer sozialstaatlichen Rolle, auch für die EU. So oder so wird deutlich, dass soziale Integration nicht die Speerspitze der Integration bilden kann. Das ist aber auch nicht notwendig, solange die Mitgliedstaaten als Sozialstaaten in den Augen ihrer Bürgerinnen und Bürger hinreichend gut funktionieren.

Mit dem weiteren Erstarken des europäischen Zusammengehörigkeitsgefühls und damit auch einer belastbaren europäischen Solidarität ist dann auch deutlich mehr europäischer Einfluss in der Sozialpolitik zu erwarten. Aber das europäische Element in der Sozialpolitik muss nicht unbedingt allein »von oben« kommen. Die leichte Vergleichbarkeit zwischen den EU-Staaten und die zunehmende Durchlässigkeit, die sich in den Freiheiten manifestiert, sorgen für einen gesunden sozialen Wettbewerb auch zwischen den Mitgliedstaaten. Innovationen, die in einem Mitgliedstaat eingeführt werden, werden leichter auch in anderen Mitgliedstaaten nachgefragt. Das gilt auch für unumgängliche, aber schmerzhaft Reformen. Auch hier hilft der Blick zu den europäischen Nachbarn, wo die gleichen Debatten geführt werden oder die unausweichlichen Entscheidungen vielleicht schon gefallen sind.

Die mit dem Titel »Sozialstaaten in Europa = Europäischer Sozialstaat?« gestellte Frage, ob die Sozialstaaten in Europa eines Tages zu einem europäischen Sozialstaat zusammenwachsen werden, kann daher nicht mit Ja oder Nein beantwortet werden. Denn es handelt sich nicht um zwei unterschiedliche Stadien, auch nicht um zwei Alternativen.

Die europäischen Sozialstaaten machen im Wesentlichen den europäischen Sozialstaat aus. Die Europäische Union kann und soll die Sozialstaaten nicht ersetzen, aber sie kann sie verbessern und ihnen helfen, gemeinsam ihr volles Potenzial zu entfalten.

Dies zu leisten, ist eine große und auch schwierige Aufgabe. Eine Aufgabe, die das Interesse und das aktive Engagement aller Europäerinnen und Europäer wert ist.

Foto: unsplash.com



Georg Unland

Deutschland – ein Sozialstaat

Ein anderer Blick auf Deutschland

Persönliche Eindrücke und Einschätzung

Während meiner jahrzehntelangen Berufstätigkeit hatte ich die Möglichkeit, in verschiedenen Berufen weltweit zu arbeiten und auch einige Jahre mit meiner Familie im Ausland leben zu können.

Das deutsche Sozialsystem findet nach meiner Einschätzung bei allen Unzulänglichkeiten weltweit kaum ein Äquivalent mit vergleichbarer sozialer Absicherung der Menschen bei verschiedenen Lebensabschnitten, Lebensrisiken und Lebensnotlagen.

Das gilt beispielsweise bei der medizinischen Versorgung, bei Arbeitslosigkeit und Invalidität oder bei der finanziellen Absicherung des Lebensabends sowie eines Mindestlebensstandards. Hinzu kommen weitere staatliche, tarifliche und betriebliche Vereinbarungen und Regelungen, die den Sozialbereich tangieren. Dazu zählen etwa die betriebliche Altersversorgung, der Kündigungsschutz, der vorzeitige Ruhestand, die wöchentliche Arbeitszeit ebenso wie der Urlaubsanspruch oder auch das Urlaubsgeld (man möge einem US-amerikanischen Arbeitnehmer dieses Wort

einmal übersetzen, geschweige denn ihm klarmachen, dass man fürs Nichtstun zusätzlich noch Geld bekommt). Was wir in Deutschland heute inzwischen als selbstverständlich voraussetzen, gilt in anderen Teilen der Welt bestenfalls partiell, meistens jedoch nur sehr eingeschränkt.

SOZIALER ABSTIEG DURCH KRANKHEIT

In den USA lebten wir in unserem eigenen Haus in einer »Subdivision«. Typischerweise leben in einer Subdivision Menschen mit einem etwa vergleichbaren beruflichen und sozialen Status sowie Einkommen. Die Kosten und die Architektur der Häuser sind ähnlich. In unserer Subdivision gehörten die Nachbarn dem amerikanischen Mittelstand an. Drei Häuser weiter lebte eine Familie mit drei Kindern. Der Vater hatte eine gut dotierte Führungsposition in einem amerikanischen Unternehmen inne, die Mutter engagierte sich sozial. Eines Tages wurde Krebs bei dem Vater diagnostiziert. Die Kosten der Behandlung wurden für einige Monate von der Krankenkasse übernommen. Danach wurde der Familie der Vertrag gekündigt, die Kosten wären zu hoch und die Versicherungspolice würde die dann weiterhin notwendigen Behandlungen nicht mehr decken. Daraufhin verbrauchte die Familie zur Finanzierung der Krankenhausrechnungen zunächst die angesparten Rücklagen für die Altersversorgung, danach wurde das Haus verkauft. In der Zwischenzeit wurde dem Vater gekündigt, die Familie zog weg, die Kinder wurden an einer »kostenlosen« Schule angemeldet – über Monate konnten wir den sozialen Abstieg der Familie miterleben, bis hin zum Einzug in ein Apartment einer sozial problematischen Gegend, wo sie von der staatlichen Social Welfare leben musste.

Kein Einzelfall!



Prof. Dr. Georg Unland
1953 in Bocholtz geboren

ab 2018 Professor für Maschinenbau an der TU Bergakademie Freiberg
2008–2017 Finanzminister des Freistaats Sachsen
2000–2008 Rektor an der TU Bergakademie Freiberg
1993–2008 Professor für Maschinenbau an der TU Bergakademie Freiberg
1991–1993 Vizepräsident einer Tochtergesellschaft der Polysius Corporation in Atlanta/USA
1980–1991 Tätigkeit bei der Krupp Polysius AG in Beckum/Westfalen
1980 Promotion
1972–1976 Studium Maschinenbau an der TH Darmstadt

Porträtfoto: SMF/momentphoto, Oliver Killig - Foto: unsplash.com



Zur Ausgestaltung des deutschen Sozialsystems erfolgen parallel Festlegungen, wann beispielsweise das Sozialsystem einspringen soll oder in Anspruch genommen werden kann (z. B. durch Definition der Armutsgrenze bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Durchschnittseinkommens der Bevölkerung, dem Medianwert), wie hoch die Sozialleistungen sein (z. B. die Höhe des Arbeitslosengeldes II) oder welche Standards gesetzt werden sollen (z. B. der Betreuungsschlüssel in Kindertagesstätten). Charakteristisch ist zudem, dass viele Teilsysteme komplett bzw. teilweise steuerfinanziert oder durch verpflichtende Beiträge an Versicherungen finanziert sind. Diese Versicherungen unterliegen der staatlichen Aufsicht und werden im Fall nicht auskömmlicher Finanzierung staatlich unterstützt. Nichtstaatliche Programme sind durch »Schutzschirme« der beteiligten Organisationen oder Firmen größtenteils gesichert.

VERLUST DER ALTERSABSICHERUNG DURCH BETRUG

Zur Unterstützung eines Projekts in der Papierindustrie konnte das deutsche Unternehmen, für das ich damals arbeitete, auf die Hilfe eines amerikanischen Ingenieurs, der im Ruhestand lebte, stundenweise gegen Entgelt zurückgreifen. Er arbeitete sein gesamtes Berufsleben bei einem der führenden US-amerikanischen Anlagenbauunternehmen, das für ihn während seiner Berufszeit ein attraktives, gut auskömmliches Finanzpaket für seine Zeit im Ruhestand abschloss. Das Finanzpaket basierte hauptsächlich auf Aktien und artverwandten Papieren. Ein Großteil der Papiere wurde während seines Ruhestands wertlos, weil durch kriminelle Machenschaften des Managements des großen amerikanischen Energieversorgungskonzerns Enron – »The World's Greatest Company« – nicht nur diese Firma insolvent ging, sondern zahlreiche andere Unternehmen mit sich zog. Dieser bis heute einer der größten amerikanischen Betrugsfälle hatte zur Folge, dass der Ingenieur im hohen Alter noch in einem Grocery Store von Kunden gekaufte Lebensmittel gegen ein Trinkgeld in Tüten packen musste, um halbwegs finanziell zu überleben.

Auch das kein Einzelfall!



Auch außerhalb des deutschen Sozialbereichs gibt es innerhalb anderer Politikfelder Ausgaben, die ebenso dem Sozialbereich zugeordnet werden könnten, wie die Ausgaben für Schulsozialarbeiter, Zuschüsse an Studentenwerke oder der Verzicht auf Studiengebühren zur Gegenfinanzierung der Bildungsausgaben.

Mit Blick auf Staaten vergleichbarer politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Struktur in Europa, Amerika, Asien oder Australien finden sich dort bestenfalls punktuelle Vorzüge.

Statt in Deutschland auch einmal die Finanzierungsmöglichkeiten im politischen Diskurs vertiefend hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu analysieren, sind der Fantasie kaum Grenzen gesetzt, um immer neue »soziale Verbesserungen« vorzuschlagen, wie beispielsweise einen Anspruch auf bezahlten »Bildungsurlaub« oder ein teilbezahltes »Sabbatjahr«. Der Ausbau des Sozialstaats war bisher möglich, da noch genügend Menschen zur Verfügung standen sowie die deutsche Wirtschaft international wettbewerbsfähig war und somit die finanziellen Mittel aufbringen konnte.

DEUTSCHLAND IST NICHT DER MASSTAB DER WELT

Eine meiner beruflichen Reisen führte mich nach Ecuador. In Guayaquil wurde das technische Konzept zur Modernisierung einer Fabrik mit einem Kunden besprochen. Anschließend flog ich nach Quito, um ein Neubauprojekt eines Zementwerks in den Anden zu diskutieren. Das Werk sollte etwa 100 Kilometer südlich von Quito hoch in den Bergen entstehen. Dort angekommen, gewann ich erst einmal einen sehr positiven Eindruck von den Menschen und den Dörfern. Die Dörfer glichen Streusiedlungen und waren mit rein indigener Bevölkerung besiedelt. Ich fühlte mich sicher, selbst nachts auf den Wegen. Die Menschen waren arm, aber ordentlich und sauber gekleidet, die »Häuser« gepflegt. Auf den Straßen lagen keine Plastiktüten, lag kein Papier, kein Abfall. Bei aller Armut gewann ich den Eindruck einer gut organisierten, intakten Gemeinschaft – ganz anders als in vielen Stadtteilen von Guayaquil.

Die in den Anden geführten Gespräche sind mir noch in lebhafter Erinnerung geblieben. Die dort arbeitenden Ingenieure wussten, worüber sie sprachen und was sie vorhatten. Sie hätten gut auch deutsche Ingenieure ersetzen können. Neben den technischen Konzepten wurden auch Kosten diskutiert. Die Maschinenpreise waren noch akzeptabel. Montage und Inbetriebnahme der Maschinen konnten aus Kostengründen nur durch einheimische Firmen durchgeführt werden. Für die korrekte Ausführung dieser Arbeiten und die Übernahme von Garantien sollten

je ein Montagemeister und ein Inbetriebnahmeingenieur aus Deutschland vor Ort eingesetzt werden. Als ich die zu zahlenden Tagessätze nannte, wurde mir sehr deutlich zu verstehen gegeben, dass diese den Monatslohn der einheimischen Ingenieure überstiegen. Als ich dann noch erklärte, dass der Tagessatz sich auf acht Stunden bezieht, jede Überstunde, Arbeit am Samstag und Sonntag mit entsprechenden Zuschlägen zusätzlich zu begleichen und dass die Flug- und Hotelkosten auch noch zu bezahlen sind, entwickelte sich eine nicht sehr angenehme Diskussion über die soziale Struktur Deutschlands. Dabei hatte ich noch nicht erläutert (was ich im Laufe des Gesprächs noch tat), dass bei längerem Aufenthalt der Montagemeister und der Inbetriebnahmeingenieur nach einigen Monaten ein Anrecht auf einen Deutschlandaufenthalt haben und dass diese Reisen natürlich vom Kunden auch noch zu bezahlen sind.

Nach abgeschlossenen Gesprächen ist es üblich, abends noch zusammensitzen und weiter zu diskutieren – oft der wichtigste Teil von Verhandlungen, da in etwas persönlicherer Atmosphäre viele Dinge offener besprochen werden können. So auch an diesem Abend. Die Ingenieure des Kunden aus Ecuador erklärten mir, dass alle ihre »Überstunden«, »Samstag- und Sonntagarbeit« mit dem monatlichen

Lohn abgegolten sind. Sie erklärten mir das Lohngefüge und die Sozialstruktur ihres Landes. Ich tat das Gleiche und erläuterte, wie Deutschland funktioniert. Meine Gesprächspartner machten mir schließlich doch sehr deutlich, dass sie es ungerecht empfinden, dass ein armes Land wie Ecuador den Wohlstand und die, wie sie es empfanden, extrem guten Sozialleistungen Deutschlands mitfinanzieren muss. Der Abend endete trotz alledem in freundlicher Atmosphäre. Solche Gespräche erlebte ich viele Male in weniger reichen Ländern. Sie führten dazu, zurückhaltender und bescheidener zu werden – ganz im Gegensatz zur Anspruchshaltung vieler Deutscher ohne entsprechende Bereitschaft zur Gegenleistung.

Soweit einige persönliche Eindrücke – nun zu den Zahlen.



Foto: unsplash.com

Finanzielle Einordnung des Sozialsystems

Politische Entscheidungen sollten zunächst auf einer soliden Datenbasis aufbauen, insbesondere wenn es um die Zuordnung von Personal, Infrastruktur und Geld, letztendlich also um die Ausstattung einzelner Politikfelder mit finanziellen Mitteln geht. Die Interpretation der Daten und die daraus gewonnenen Schlussfolgerungen fallen jedoch häufig unterschiedlich aus, da sie sich nach dem Zweck, den verfolgten (politischen) Zielen und den dazu notwendigen Umsetzungsprozessen richten. Sie unterliegen deshalb dem politischen Diskurs. Das gilt insbesondere auch für den sozialen Bereich. Schließlich muss gefragt werden, wie wirksam die Entscheidungen und die eingesetzten Mittel waren, wie gut die Zielerfüllung war, in welchem Umfang, in welcher Qualität und wie effizient das Steuergeld ausgegeben wurde. Auch wenn Ansätze zur Messung der Wirkung sozialer Maßnahmen (z. B. Social Return on Investment) entwickelt wurden, so ist die Antwort auf diese essenziellen Fragen in der Regel nicht möglich, da politische und gesellschaftliche Prozesse meistens dynamisch verlaufen und die Auswirkungen von Entscheidungen – wenn überhaupt – erst nach Jahren, manchmal nach Jahrzehnten erfahrbar und analysierbar sind. Eine Problem-Ursache-Ziel-Maßnahme-Wirkung-Beziehung und -Analyse ist somit selten eindeutig feststellbar und machbar. Hinzu kommt, dass die Neigung zur Zurücknahme »sozialer Leistungen«, sei es aus finanziellen Gründen oder aus gesellschaftlichen Fehlentwicklungen, wenig ausgeprägt ist. Es besteht eine gewisse Scheu, die daraus folgenden politischen »Lasten« zu tragen. Ein typisches Beispiel ist in Deutschland die Diskussion über das Renteneintrittsalter – allein schon aus demografischen Gründen wird das Renteneintrittsalter steigen müssen.

Der gesellschaftliche Diskurs nutzt häufig Kennzahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Je nach Zurechnung oder Abzug einzelner Positionen (z. B. Steuern, Subventionen, Abschreibungen) und Personengruppen (z. B. Pendler, Gebietsfremde im Inland) ergeben sich verschiedene Kennzahlen, wie beispielsweise die Bruttowertschöpfung, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder das Brutto- und Nettotionaleinkommen (BNE und NNE). Sie dienen zur Kennzeichnung und Analyse der wirtschaftlichen Größe und Entwicklung eines Staats oder einer Region, aber auch als Steuerungs- und Beurteilungskriterium. Das BNE des jeweiligen Staates bestimmt z. B. die Höhe der Zahlungen an den Haushalt der Europäischen Union oder das BIP der Regionen die Zahlungen aus den EU-Strukturfonds. Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds sollen beispielsweise Menschen unterstützen, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

Die wichtigste Kenngröße zur Charakterisierung einer Volkswirtschaft ist das BIP, die Summe aller geschaffenen Werte der produzierten Güter und Dienstleistungen abzüglich Vorleistungen. Das BIP wird als Bezugsgröße, als Referenzwert genutzt. Die sich daraus ergebenden Quoten dienen als Indikatoren, auch im internationalen Vergleich, zur Analyse und Zustandsbeschreibung eines Staats oder einer Region.

Die Ausgaben für Verteidigung in Bezug auf das BIP sind ein Anzeichen für die Verteidigungsfähigkeit eines Landes, die langjährige Entwicklung der staatlichen Investitionsquote ist ein Hinweis auf den Zustand der Infrastruktur, das öffentliche Defizit bezogen auf das BIP dient als Referenzwert zur Beurteilung der Einhaltung der Defizitgrenzen nach dem Vertrag von Maastricht und die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) relativ zum BIP sind ein Indikator für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft.

Die Sozialleistungsquote wiederum ist ein Indiz für erbrachte Sozialleistungen eines Landes, aber sie hat auch auf dessen Wettbewerbsfähigkeit Einfluss. Die Größe und Struktur der Sozialsysteme sind jedoch international schlecht zu vergleichen. Die öffentlichen Sozialleistungen sowie die aus verpflichtend oder freiwillig abgeschlossenen privaten Versicherungen unterscheiden sich erheblich (Abbildung 1). Hinzu kommen in einigen Ländern erhebliche Steuervergünstigungen beim Aufbau privater Rücklagen für Sozialleistungen (z. B. Pensionsfonds) oder bei der Auszahlung von Sozialleistungen. Eine höhere Sozialleistungsquote bedeutet jedoch nicht, dass eine Gesellschaft sozialer, die Lebenssituation der Bürger besser ist. Die Quote sagt nur bedingt etwas über die Wirksamkeit, Qualität und Effizienz der Sozialpolitik aus. Sie sagt nichts über die Verteilung von Sozialleistungen an bedürftige Bevölkerungsgruppen und auch nichts über die finanzielle Sicherheit der Sozialsysteme aus.

Obleich diese rein monetären Betrachtungen nur quantitative, weniger qualitative Hinweise über den Zustand eines Staats oder die Effizienz und Wirksamkeit seiner Systeme geben, werden solche Quoten als Entscheidungsgrundlage zur politischen Gestaltung eines Landes oder bei internationalen Vereinbarungen häufig genutzt.

Seit Jahren steigt in Deutschland das BIP in absoluten Zahlen und pro Kopf der Bevölkerung gerechnet. Diese Zahlen sind ein Indiz für den Wohlstand der hier lebenden Menschen – auch im internationalen Vergleich. Seit Jahren steigen auch die Sozialausgaben, nicht nur absolut, sondern auch relativ zum BIP.

Die höchsten Ausgaben entfallen heute in Deutschland auf den Sozialbereich. Etwa ein Drittel des BIP werden für Sozialleistungen ausgegeben (Abbildung 2). Seit dem Zweiten Weltkrieg steigt die Sozialleistungsquote, obgleich die Quoten jährlich nicht immer direkt vergleichbar sind. Die deutsche Wiedervereinigung und Anpassungen des Berechnungsverfahrens ergaben Änderungen bei der Ermittlung der Sozialleistungsquote. Trendmäßig stieg sie jedoch an. Ein immer größerer Anteil

Abbildung 1:
Anteil der Sozialausgaben am BIP zu Marktpreisen (Finanzierungsquellen, 2017)

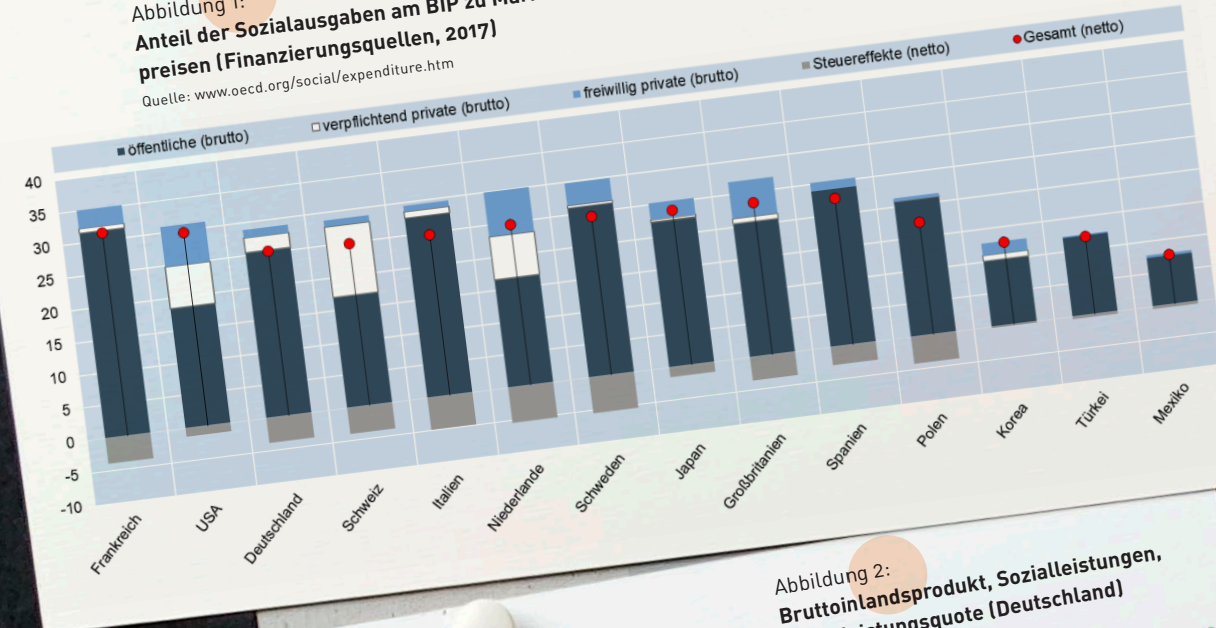


Abbildung 2:
Bruttoinlandsprodukt, Sozialleistungen, Sozialleistungsquote (Deutschland)



der erwirtschafteten Gelder wird für den Sozialbereich ausgegeben und sichert die Menschen vor den Unwägbarkeiten, Risiken und Notlagen des Lebens ab. Über ein Drittel des Sozialbudgets entfällt dabei auf die Altersversorgung und etwa ein Viertel auf die Leistungen bei Krankheit (Abbildung 3).

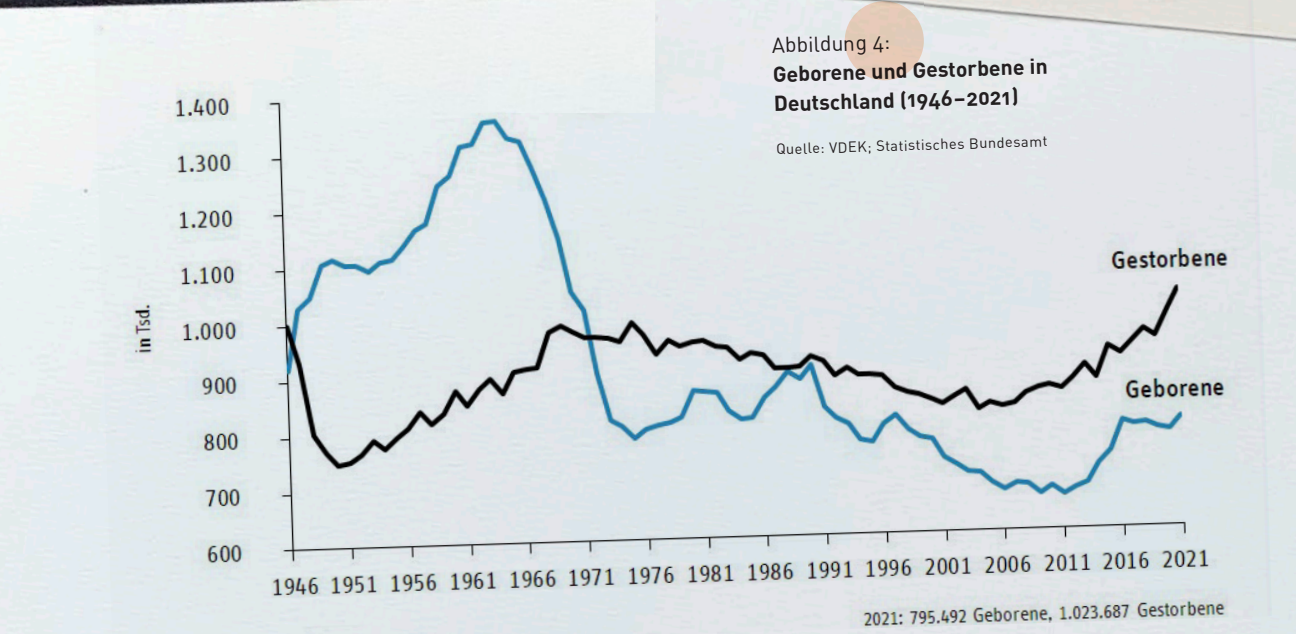
Das Wachstum des BIP und der relativ stärker gewachsene Anteil des Sozialbereichs am BIP hat viele Ursachen. Demografische Ursachen liegen beispielsweise in der niedrigen Geburtenrate und im relativen Wachstum der Menschen im erwerbsfähigen Alter (Babyboomer-Jahre) (Abbildung 4). Dieser letztere Effekt wird sich umkehren, wenn der Anteil älterer Menschen in der Gesamtbevölkerung weiter steigen wird. Inwiefern sich dieser Effekt durch Immigration mindern wird, ist schwer abzuschätzen. Das Wachstum des BIP hat natürlich auch wirtschaftliche Gründe, so etwa durch Rationalisierung in der Produktion von Gütern. Die Erhöhung des Anteils des Sozialbereichs am BIP wird durch zusätzliche Sozialleistungen, aber auch durch Leistungsverbesserungen bewirkt, beispielsweise durch Fortschritte in der medizinischen Versorgung. Die Beurteilung des Sozialbereichs durch monetäre Kennzahlen muss jedoch kritisch hinterfragt werden. Kennzahlen reflektieren nur Teile des »wahren« Lebens.

Die Schattenwirtschaft im Bruttoinlandsprodukt

Die Bestimmung der Referenzgröße BIP basiert zu großen Teilen auf statistisch ermittelbaren Zahlen, jedoch ist damit nicht die gesamte »Wertschöpfung« aus entgeltlichen und unentgeltlichen Tätigkeiten berücksichtigt wie Teile der sogenannten Schattenwirtschaft. Obgleich diese nicht eindeutig abgrenzbar und definiert ist, umfasst das BIP dennoch auch schattenwirtschaftliche Aktivitäten, egal ob sie legal oder illegal ausgeübt werden oder den staatlichen Stellen verborgen sind. Insofern ist die Aussagefähigkeit des BIP als Referenzgröße durchaus fraglich und als Beurteilungskriterium bei Finanzzuweisungen an Staaten und Regionen zumindest kritisch zu betrachten. Aus diesem Grund besteht auch international das Bestreben, Teile der »Wertschöpfung« der Schattenwirtschaft im BIP halbwegs »richtig« abzubilden. Dazu dienen Schätzungen, Plausibilitätsbetrachtungen und Abgleiche verschiedener Berechnungs- oder Ermittlungsverfahren. Das BIP kann beispielsweise nach der Entstehungs- oder Verwendungsrechnung bestimmt werden. Die dabei auftretende Differenz muss plausibilisiert und bei der Bestimmung des »offiziellen« BIP berücksichtigt werden.

Ein Teil der Schattenwirtschaft ist die sogenannte **Schwarzarbeit**, illegale entgeltliche Tätigkeiten, die nicht gemeldet werden, sodass keine Steuern und Sozialabgaben bezahlt werden. Dazu gehören etwa der Verkauf von Schmuggelware und Drogen, nicht deklarierte Trinkgelder oder »ohne Rechnung Geschäfte«, wie z. B. auch die Beschäftigung einer nicht angemeldeten (ausländischen) Pflegekraft gegen Geld oder bar bezahlte Handwerksleistungen, die nicht versteuert werden. Über den Umfang der Schwarzarbeit liegen bestenfalls Schätzungen vor.

Entgeltliche Tätigkeiten unterhalb von Geringfügigkeitsgrenzen werden ebenso teilweise bei der Ermittlung des BIP nicht erfasst. Sie sind aber legal. Zudem umfasst ein großer Teil der »Wertschöpfung« unserer Gesellschaft unentgeltliche Tätig-



keiten unserer Mitbürger. Ehrenamtliche Arbeit in Vereinen, Kirchen, Parteien wird statistisch nicht erfasst und kann, wenn sie monetär bewertet werden soll, bestenfalls geschätzt werden.

Die größte Wertschöpfung unserer Gesellschaft

Die weitaus größte »Wertschöpfung« unserer Gesellschaft erfolgt durch unentgeltliche Hausarbeit, wie die Erziehung der Kinder (das Fördern, das Gespräch, das Grenzensetzen, das Vorlesen, das gemeinsame Singen und Beten vor dem Einschlafen der Kinder, die Hilfe bei den Hausarbeiten) oder die Betreuung und Pflege der Eltern, die Versorgung der Familie auch bei Krankheit und, und, und. Und dies im »Bereitschaftsdienst« an 7 Tagen in der Woche und 24 Stunden täglich. International ist vereinbart, dass »hauswirtschaftliche Dienstleistungen« im eigenen Haushalt nicht im BIP zu berücksichtigen sind. Eine monetäre Einschätzung ist schlichtweg auch nicht möglich. Wenn ich mein eigenes familiäres Umfeld betrachte und den Versuch unternehme, diese Arbeit einmal (»sinnigerweise«) monetär bewerte und auf das BIP Deutschlands projiziere, läge diese »Wertschöpfung« sicherlich bei mehr als 30 bis 50 Prozent des offiziellen BIP.

Unter Berücksichtigung der unentgeltlichen sozialen Tätigkeit in der Schattenwirtschaft würde sich bei einer monetären Bewertung – was nicht möglich ist – neben dem BIP somit auch die Sozialleistungsquote erhöhen.

Die Familie – die Keimzelle des Sozialstaats oder die vergessene Institution?

Neben vielen soziologischen, technischen, medizinischen Effekten ist ein anderer wichtiger soziologischer Aspekt fast gänzlich aus dem öffentlichen Diskurs verschwunden, nämlich der Rückgang traditioneller Familienstrukturen. Typisch waren Haushalte mit zwei Elternteilen, mehreren Kindern und Großeltern im Haus oder in der näheren Umgebung. Ein Elternteil kümmerte sich um die Kinder und die Großeltern. Der andere war berufstätig und verdiente das Geld. Viele Tätigkeiten wurden nicht als gesellschaftliche, sondern als private Aufgabe angesehen. Diese Strukturen werden immer seltener. Es werden weniger Kinder geboren. Infolge der Berufstätigkeit beider Elternteile, sofern sie noch in einer Familie zusammenleben, werden die Kinder in Krippen, Kindertagesstätten und Schulen mit Ganztagsangeboten betreut. Großeltern leben häufig nicht mehr in der Nähe, um teilweise diese Aufgaben zu übernehmen. Kinder verlassen nach ihrer Ausbildung die Region, um ihre beruflichen Chancen wahrzunehmen. Viele Großeltern leben inzwischen weit weg von ihren Kindern, sodass sie häufig im Alter im Altersheim oder bei großen gesundheitlichen Problemen auf Pflegestationen landen. Dieser Trend hat noch viele weitere Facetten. Man kann diese Entwicklung bedauern oder lediglich zur Kenntnis nehmen. Monetär hat sie entsprechende Auswirkungen auf die Statistik.

Durch die Berufstätigkeit eines immer größeren Teils der Bevölkerung im entsprechenden Alter erhöht sich deren »Wertschöpfung« direkt, aber auch indirekt, indem Arbeitsplätze in Krippen, Kitas, Altersheimen etc. geschaffen werden. Damit steigen das BIP und die Ausgaben für den Sozialbereich. Durch den Rückzug vieler Bürger aus den sozialen Aufgaben muss der Staat immer mehr soziale Aufgaben übernehmen oder bestenfalls mitfinanzieren. Unter Vollkostengesichtspunkten reichen die persönlichen Beiträge für Betriebs- und Investitionskosten der Kitas, Krippen, Altersheime usw. nicht, sondern müssen durch Steuergelder direkt oder indirekt ergänzt werden.

Überspitzt formuliert findet ein Transfer der persönlichen zur gesellschaftlichen Verantwortung, der Ersatz des eigenen unentgeltlichen sozialen Handelns durch bezahlte Dienstleistungen statt – mit der Konsequenz, dass der Sozialbereich gesellschaftlich immer wichtiger wird. Ob dadurch die Gesellschaft menschlicher wird, mag dahingestellt sein.

Fazit

Das deutsche Sozialsystem mit den Kernbereichen zur Absicherung der Bürger bei Krankheit, Unfall, Invalidität, Pflegebedürftigkeit sowie Arbeitslosigkeit, mangelndem Einkommen und im Alter wächst seit Jahrzehnten überproportional. Die Sozialleistungen stellen deshalb heute den größten Ausgabenblock unserer Volkswirtschaft dar, ausgedrückt durch eine Sozialleistungsquote, die bei etwa einem Drittel liegt. Bei Betrachtung des gesamten Sozialbereichs der Gesellschaft liegen die unentgeltlichen, volkswirtschaftlich nicht erfassten bzw. erfassbaren Werte, sofern eine rein monetäre Bewertung erfolgen würde, mindestens in der Höhe der entgeltlichen Sozialleistungen. Die weitere »Vereinzelung« und »Selbstverwirklichung« der Menschen in unserer Gesellschaft wird zu einer weiteren Umschichtung der unentgeltlichen zu den entgeltlichen Sozialleistungen führen. Die damit einhergehenden gesellschaftlichen Kosten werden nur finanziert werden können, wenn gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gewährleistet werden kann. Ein weiterer Effekt dieser Umschichtung wird der erhöhte Personalbedarf des monetären Sozialbereichs sein. Dieses Problem wird durch die demografische Entwicklung noch zusätzlich verschärft werden.



**ZUM
SCHLUSS**

Gespräch im Kollektiv
als Rückblick auf eine Geschichte
in drei Bänden

Gerade in Krisenzeiten: Soziale Gerechtigkeit braucht Zusammenhalt und Zusammenarbeit!

Ringo Wagner: Begonnen haben wir unsere Arbeit an diesem dritten Buch mit einer Hypothese: **Der Sozialstaat ist ein Gestrüpp.**

Ich habe zum Beispiel gehört, dass es in unserem Land 200 familienpolitische Leistungen geben soll. Nicht einmal Expertinnen und Experten wissen das genau oder könnten all diese unterschiedlichen Leistungen aufzählen. Der Sozialstaat ist unübersichtlich geworden. Hat sich unsere Arbeitshypothese aus eurer Sicht bestätigt? Wenn ja, was folgt daraus?

Wolfgang Renzsch: Zumindest ist etwas Licht in das Gestrüpp gekommen. Ein Problem des Sozialstaats ist, dass nicht nur die Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen des Sozialstaats leben, sondern auch diejenigen, die diese Leistungen verteilen. Auch die haben Interessen. Von daher ist es schwierig, in einer sinnvollen Weise eine Flurbereinigung zu machen. Aber es muss für die Betroffenen nicht weniger werden. Darum geht es nicht. Es geht darum, es anders zu gestalten. Wir erleben das jetzt mit dem Bürgergeld. Da werden also bestimmte Leistungen zusammengelegt. Da werden Dinge aus einer Hand geleistet, die vorher disparat waren. Das ist schon mal ein Fortschritt.



Michael Thöne: Diesen Topos »Es ist alles so unübersichtlich, weil wir so viele unterschiedliche Regelungen haben, und wäre es nicht schön, wenn es einfacher wäre?«, das kennen wir vom Sozialstaat, vom Steuerstaat, vom Föderalismus. Das kriege ich auch von den verantwortlichen Akteuren selbst mit. Es ist kompliziert.

Manche Regelungen sind sogar so kompliziert, dass sie verfassungswidrig sind. Aber der Punkt ist: Die sind so, weil wir es so haben wollen. Weil wir Deutschen es bis ins letzte Detail gerecht haben wollen.

Wir sagen immer, wir wollen es schön einfach haben. Und dann sage ich: Ok, das heißt also, du möchtest die Familie mit drei Kindern genauso behandeln wie die mit einem Kind. Nein, das natürlich nicht. Das heißt, weil wir es uns leisten können, es kompliziert zu machen, machen wir es auch kompliziert. Das Problem ist aus meiner Sicht dann eher, dass es keinerlei Anlass gibt, diese Sachen alle paar Jahre zu überprüfen und die Regeln, die wir vor 20 Jahren

mal eingeführt haben, zugunsten neuer Regeln, die unsere jetzigen Gerechtigkeitsvorstellungen widerspiegeln, zu ersetzen. Bewegung kommt leider immer erst rein, wenn es problematisch wird: Krise macht Veränderungen möglich, Geldknappheit macht Veränderungen möglich. Ich habe in Brandenburg mit einer linken Finanzstaatssekretärin sehr viel effizientere Finanzpolitik gesehen als in Bayern in den vergangenen 40 Jahren, weil die Bayern auf alle Probleme mit mehr Geld antworten können, statt sie strukturell zu lösen. Das kann man sich aber nur leisten, wenn man immer schneller wächst als alle anderen.

Ringo Wagner: Für Sachsen-Anhalt war das zuletzt auch die Lösung – hält allerdings nur eine Legislaturperiode, dann ist alles aufgebraucht. In einer Phase der Hochkonjunktur sind Vorsorgeinstrumente aufgezehrt oder nicht mehr bedient worden, weil man die Probleme so gelöst hat: mit Geld.

Jens Bullerjahn: Jahrzehntlang wurde daran herumgedoktert, dass Länder wie das Saarland, Bremen oder andere – wobei Bremen ein besonderer Fall ist – alleine lebensfähig sind. Ich denke mal nur an die Föderalismuskonferenzen, wo beim letzten Mal gerade diese Länder Geld bekamen, damit sie ihre Haushalte in Ordnung bekommen. Ich kann mir auf Dauer aber nicht vorstellen, dass man das Auseinanderdriften der Länder so beendet. Kleine Länder wie Sachsen-Anhalt verlieren demografisch so viel, dass die heute schon bewusst annehmen, dass die zwei großen Städte zwar relativ stabil bleiben, aber alle anderen Regionen zumindest problematisch sind. Und kein Mensch redet darüber. Das kann doch die Zukunft nicht sein, auch unter dem Aspekt der Gleichwertigkeit, die über allem schwebt. Deshalb wäre doch zu überlegen, welche Gebilde aus sich heraus in der Lage wären, mit gleichmäßiger Hilfe des Bundes zu überleben. Denn das haben wir im ersten Buch schön beschrieben: Die einen sind abhängig vom Bund und werden immer abhängiger, die anderen nehmen das Geld vom Bund gern mit – Bayern und Baden-Württemberg zum Beispiel. Gleichzeitig nimmt aber die Unterschiedlichkeit in den Chancen und Entwicklungen der Länder immer mehr zu. Aber alle schauen auf den Bund, morgen heißt es in den Landtagen dann aber andererseits: Der Bund mischt sich schon wieder ein. Das, glaube ich, wird auf Dauer nicht funktionieren in der Unterschiedlichkeit der einzelnen Länder. Auch das haben wir in unseren Büchern oftmals nachgewiesen.

Wenn man Antworten finden möchte auf die enorm zunehmenden Strukturfragen, Lebenserwartungsfragen, Versorgungsfragen, die heute innerhalb Deutschlands teilweise unterschiedlicher sind als zwischen manchen europäischen Ländern, dann ist aus meiner Sicht eine sich aufdrängende Frage: Wie schaffe ich Größenordnungen, die auch in der Lage sind, aus sich heraus lebensfähig zu sein.

Oder wir sagen: Es gibt in Deutschland dauerhaft den Bund, der nimmt sechs, sieben Länder unter den Arm, und die anderen reichen Länder gehen ihren Weg. Aber das kann aus meiner Sicht die Lösung nicht sein.

Ringo Wagner: Die Frage zieht sich durch alle drei Bücher. Nicht selten – das ist zumindest mein Eindruck – hat sich dabei gezeigt, dass in den Ländern, statt sich um strukturelle Lösungen zu bemühen, die Einstellung dominiert: Am Ende zahlt es der Bund.

Thomas Kralinski: Was man jetzt schon merkt, ist aber, dass dem Bund das Geld ausgeht. Man merkt an ganz vielen Ecken und Enden, der Bund kann die Probleme nicht mehr auf diese Weise einfach lösen. Und dem Bund geht das Geld interessanterweise sogar schneller aus als den Ländern. Gleichzeitig sind die Länder aber nicht in der Lage, diese großen Krisen alleine zu bewältigen. Das heißt, sie brauchen den Bund. Meine Beobachtung ist, dass die Länder immer mehr dem Bund zur Seite springen bei der Administrierung oder bei der Bewältigung der Großkrisen, aber jetzt da an ihre Grenzen geraten. Der Bund hat keine Verwaltung, das müssen alles die Länder machen und die Kommunen. Wir hatten neulich eine Wirtschaftsministerkonferenz – das war noch vor der Einigung, dass es einen Gaspreisdeckel gibt –, da ist der Bund auf die Länder zugekommen mit einer Idee, wie man Unternehmen retten könnte. Und die Länder haben sich total aufgeregt und gesagt: Ja, das könnt ihr gern machen. Aber das müsst ihr alleine machen. Nicht mit uns, wir können nicht mehr. Wir haben gar nicht mehr die Verwaltungskraft, um irgendwelche riesigen Förderprogramme zu administrieren.

Matthias Platzeck: **Das heißt, wir kommen mit unserem ganzen System auch an Grenzen. Deswegen bin ich mir gar nicht so sicher, ob dieses fein ausdifferenzierte System, das wir haben, noch wirklich resilient ist.**

Sind wir in der Lage, Großkrisen, Kriegsgefahr, Wirtschaftskrieg zu bewältigen? Oder was müssten wir tun, damit wir das besser hinkriegen? Das ist sicherlich auch eine zeitliche Frage, wie lange das alles anhält.

Jens Bullerjahn: Seit den 1990ern höre ich immer: Die Verwaltungen schaffen es nicht mehr. Wir können das nicht bewältigen. Wir haben Hochwasser, Digitalisierung, Flüchtlinge – schaffen wir nicht mehr. Hinterher stand Deutschland aber immer da und hat es gepackt. Alle meckerten zwar, aber irgendwie war genug Geld da. Ich will nichts schönreden, aber so ein bisschen müssen wir auch unsere eigene Sicht auf Deutschland zurechtrücken.

Michael Thöne: Ja, das ist natürlich immer eine Frage der Perspektive. Was ich bemerkenswert fand, war, wie viel in den ersten Monaten der Coronapandemie geschafft wurde als Krisenreaktion, gerade auch von den Verwaltungen. Natürlich ist da auch einiges schiefgegangen. Aber was alles in kurzer Zeit unter diesem objektiven Druck, der von Tag zu Tag sehr hoch war, bewegt wurde, war schon bemerkenswert. Die Reaktionsgeschwindigkeit war ziemlich hoch, weil man einfach blitzschnell ungewöhnliche Entscheidungen treffen musste und auch in Kauf genommen hat, dass die nicht immer perfekt sein konnten. Es sind immer diese zwei Perspektiven: Was schaffen wir, wenn es darauf ankommt? Und was schaffen wir unter der Voraussetzung, das genauso viele Leute wie bisher mit 62 Jahren in Rente gehen dürfen und das jeder sich drei Tage in der Woche krankschreiben lassen kann, ohne einen Arzt zu besuchen? Was die Resilienz angeht, ist das also eine zweiseitige Angelegenheit: Unter Druck funktioniert mehr und sind die Leute auch bereit, sich stärker anzupassen. Aber eigentlich würde man es doch lieber haben, auch in Situationen, die weniger dramatisch akut sind, angemessen schnell reagieren und notwendige Veränderungen angehen zu können. Da sehe ich auch ein bisschen die Problematik dieser Verflechtungen, in die wir uns selber begeben haben über die Zeit. Es funktioniert halt alles, wenn das Geld hinreichend fließt.

Ringo Wagner: Jetzt sind wir alle beteiligt gewesen am ersten, am zweiten, am dritten Buch – nicht immer aktiv, aber doch immer dabei. Wenn ihr die drei Bücher insgesamt einmal Revue passieren lasst, was fällt euch spontan dazu als Erstes ein?

Wolfgang Renzsch: Ich würde bei Artikel 20.1 Grundgesetz anfangen: Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Da hast du den Föderalismus mit drin, da hast du die soziale Komponente mit drin, die Demokratie ist sozusagen in allem mit drin – die ist das Wichtigste –, und wir haben auch noch die Finanzierung von dem Ganzen mit drin. So gesehen adressieren die drei Bücher das Essenzielle unseres Staates. Das, finde ich, ist eine ganze Menge.

Ringo Wagner: Haben wir etwas vergessen?

Wolfgang Renzsch: Natürlich gibt es bestimmte Bereiche, die wir nicht haben. Wir haben die Kulturpolitik nicht adressiert. Wir haben die Wirtschaftspolitik nicht adressiert, die Verteidigungspolitik nicht, die Außenpolitik nicht. Aber wenn ich mal von diesem Artikel 20 ausgehe und sage, dass ist das Essenzielle, sind diese auch nicht im Bereich des Essenziellen drin. Es sind Variablen.

Ringo Wagner: Andererseits sprechen wir doch manches davon an. Ich erinnere mich, dass wir im zweiten Buch die Frage formuliert haben, ob nicht die Kulturpolitik ein lohnendes Feld wäre, wo man mehr Föderalismus wagen könnte.



Abbildung: Klaus Pockrandt

Wolfgang Renzsch: Das ist richtig, aber es ist nicht zentral. Die Schulpolitik haben wir jetzt auch wieder mit drin. Sie wird diskutiert sowohl unter dem Sozialstaats- wie unter dem Föderalismusaspekt, was eben zeigt, dass bestimmte Politikbereiche in verschiedene Felder reinfallen.

Der eigentlich rote Faden der drei Bücher aber heißt: Was hält in Deutschland Staat und Gesellschaft zusammen?

Ringo Wagner: Gibt es da eine Empfehlung, jetzt im Rückblick, mit welchem der drei Bücher die Lesenden anfangen sollten? Oder ist das im Grunde nicht wichtig?

Thomas Kralinski: Man kann überall reinspringen, weil es ganz viele Bezüge zwischen den Büchern gibt. Ich finde, das Interessante ist ja, wenn man mal von außen guckt, was Deutschland eigentlich ausmacht, dass man dann feststellt: Deutschland ist unglaublich vielfältig – das hat was mit der Dezentralität des Landes zu tun, seinen vielen Regionen. Und Deutschland ist enorm wohlhabend, jedenfalls von außen gesehen, dank seiner starken Wirtschaft.



Matthias Platzek: Der Wohlfahrtsstaat, die Lebensqualität in unserem Land ist enorm hoch. Deswegen ist Deutschland auch so anziehend. Es ist ein tolles Land. Und woran liegt das? Es ist nicht so zentral organisiert wie Großbritannien oder Frankreich mit all den Problemen, die damit einhergehen. Und es ist ein wirtschaftlich starkes, auf sozialen Ausgleich bedachtes Land. Das führt dann zu Langsamkeit – das wird auch ganz gut rausgearbeitet im Buch zum Föderalismus. Denn Föderalismus heißt, es geht nur langsam vor sich. Unser ganzer Sozialstaat ist so konstruiert. Er ist enorm langsam, schwerfällig. Aber das führt eben auch zu Ergebnissen, um die uns ganz viele Menschen auf der Welt beneiden.

Michael Thöne: Unser Grundgedanke war von Anfang an, dass man diese großen und mutwillig bunten Bücher aufklappen kann, wo man will, sich reinliest, weiterblättert und sich dann festliest. Die drei Bücher können und wollen natürlich nicht Deutschland in der Gänze abbilden. Aber das finde ich auch gar nicht notwendig.

Das erste Buch zeigt tatsächlich das Gerüst, den Motor, so wie das Land aufgebaut ist. Und das zweite, unser Geld-Buch, da geht es um den Schmier- oder Treibstoff: Wie machen wir was, wo kriegen wir wie welches Geld hin? Und das dritte Buch befasst sich mit der Frage:

Wofür machen wir das eigentlich?

Das ist, finde ich, das Attraktive, dass man diesen Sozialstaat nicht reduziert auf seine Sozialleistungen und die Sozialversicherung, sondern das Soziale als das Gesellschaftliche ansieht. Und das berührt viele Themen, viele Politikfelder, die sich jetzt, wenn man es politisch sagen wollte, hier in einem Sozialstaatsbuch nicht komplett wiederfinden. Aber wir wollten auch keine **Encyclopedia Germanica** machen, sondern mit diesen drei Büchern drei unterschiedliche Perspektiven, drei unterschiedliche Einstiege ermöglichen, die dann über ihre verschiedenen Dimensionen aufeinander verweisen. Weil eben oftmals alles sowohl diese Verfassungs- und föderale Seite hat, als auch natürlich die Frage des Geldes mit sich bringt und die gesellschaftliche, soziale Dimension einbezieht.

Thomas Kralinski: Ist der zweite Band eigentlich so dick, weil wir so viel Geld haben in Deutschland? Oder anders gefragt: Wenn Deutschland ärmer wäre, wäre das dann vielleicht auch ein dünneres Buch geworden?

Michael Thöne: Zumindest haben wir den Gegenbeweis zu »Über Geld spricht man nicht« geliefert.

Ringo Wagner: Es war zudem auch nicht von Anfang an der Plan, dass es diese drei Bücher geben wird. Es hat sich einfach entwickelt. Das war für mich sehr spannend zu sehen, wohin die Beschäftigung mit diesen Fragen führen kann.

Matthias Platzek: Stimmt, was man auch ganz gut in den Büchern sieht, ist, wie tief das, was wir heute kennen, schon in die Geschichte reicht. Das finde ich gerade beim Sozialstaat sehr spannend. Ich meine, wir reden über Sozialversicherungen, wir reden über Bismarck – das



reicht schon ganz schön weit zurück. Und darauf bauen wir heute noch auf. Das ist einer der ganz zentralen Bestandteile dessen, was unser Land zusammenhält. Wir haben ein Rentensystem, auf das man sich einigermaßen verlassen kann. Es gibt eine Arbeitslosenversicherung, die bei allen Problemen im Detail schon sehr lange existiert. Darauf beruht ein ganzes Stück weit das Grundvertrauen der Menschen in unsere Gesellschaft.

Jens Bullerjahn: Ihr habt es schon gesagt, geplant war zunächst nur das erste Buch. Wir haben mit der Idee Föderalismus angefangen und den damals 30 Jahren Ost-West. Wir haben aber schnell gemerkt, das ist ein schweres Thema, und haben dann versucht, das Ganze so aufzubauen, dass es trotzdem viele Menschen interessieren könnte. Dabei entstand die Idee, jedes Kapitel muss für sich stehen, wir brauchen viele grafische Element und wir brauchen eine Sprache, die die Menschen bereit sind anzunehmen. Mittlerweile haben wir etwa 150 Autorinnen und Autoren in den drei Büchern versammelt. Das ist nicht wenig. Beim zweiten Buch wollten wir den Föderalismus aus finanzieller Sicht befragen. Da entstand die Idee: Struktur, Geld, Inhalt. Und ich glaube, am Ende des zweiten Buches war die Geschichte des dritten auch schon klar. Mich freuen die vielen Rückmeldungen von Menschen, die sagen: Man lernt viel in den Büchern. Die einfach Spaß an den Büchern haben. Dass man es an einem Tag lesen kann, war keineswegs unsere Absicht, aber dass die Menschen Lust bekommen, einfach sich auf die Fragestellungen einzulassen, war uns wichtig.

Ich bin froh darüber, dass wir tatsächlich diese drei Bücher hinbekommen haben und den Menschen die Möglichkeit mitgeben konnten, sich mit diesen wichtigen, aber durchaus komplexen Themen beschäftigen zu können und ihrerseits Fragen zu stellen.

Mehr kann man nicht wollen.

Ringo Wagner: Am Ende des ersten Buchs haben wir uns übrigens schon mal die Frage gestellt: Was haben wir eigentlich selber gelernt? Auch jetzt am Ende unseres gemeinsamen Arbeitsprozesses für das dritte Buch würde ich diese Frage gern noch mal ins Spiel bringen. Gibt es etwas, wo ihr selber sagt: Da habe ich noch mal einen Erkenntnisgewinn?

Thomas Kralinski: Ich glaube, es ist eher eine Frage, die ich mir stelle: Wie stabil ist das, was unser Land, unsere Gesellschaft zusammenhält? Wir haben in den zurückliegenden gut zehn Jahren eine Abfolge von Krisen gehabt. Es gab eine Finanzkrise. Dann kamen innerhalb von einem Jahr eine Million Geflüchtete. Und jetzt haben wir seit drei Jahren die Coronapandemie. Jedes Mal waren alle alarmiert: Hoffentlich hält das unser Land aus, hoffentlich machen die Menschen das mit. Dann haben wir festgestellt, unsere Institutionen, unser Finanzsystem, der Föderalismus – bei all seinen Schwächen –, der Sozialstaat hat große Vorteile. Wir haben das alles abfedern können. Jetzt sind wir angesichts des umfassenden Angriffs Russlands auf die Ukraine in einer noch mal ganz neuen Situation. Wenn wir hier ins Auto steigen, sind wir zehn Stunden später an der polnisch-ukrainischen Grenze. Da hinter ist Krieg. Das ist wirklich vor unserer Haustür. Und das konnten wir uns noch vor einem Jahr nicht vorstellen. Jetzt merken wir, dass aus dem Krieg eine Energiekrise, ein Energiekrieg geworden ist – in Wahrheit ist es ein Wirtschaftskrieg.



Abbildung oben: Klaus Pockrandt

Grafik: picture alliance / dieKLEINERT | Schwarwel

Matthias Platzeck: Die Frage ist: Können wir das mit Hilfe der Institutionen, die wir in Deutschland haben, aushalten – de facto in einer Kriegssituation? Mit Energiepreisen auf einem Niveau, das unsere Wettbewerbsfähigkeit massiv verschlechtert, mit Auswirkungen, die wir alle noch gar nicht so richtig antizipieren? Schafft unser Sozialsystem das, die vielen Flüchtlinge aufzunehmen?

Wir haben festgestellt, dass ganz viele der sozialen Errungenschaften, auf die wir heute stolz sind, sehr alt sind – 150 Jahre teilweise. Aber kriegen wir das auch dieses Mal mit ihrer Hilfe hin? Hält unser soziales Band? Da können einem schon manchmal Fragezeichen kommen.

Michael Thöne: Ein anderer wichtiger Aspekt unserer Bücher ist, dass wir ganz bewusst mit vielen sehr unterschiedlichen Menschen zu all diesen Themen gesprochen haben. Das ist keineswegs selbstverständlich, auch nicht in der Politik. Unsere drei Bücher zeigen damit, dass wir uns gesellschaftspolitisch ständig unserer selbst vergewissern, aber uns auch kontinuierlich anpassen müssen. Das stellen wir auch beim Thema Sozialstaat fest, der ohnehin schon immer an seine Grenze stößt, weil wir als reiches Land eben eine natürliche Neigung haben, schnell und effizient hierhin und dahin umzuverteilen, je nachdem, wer gerade die lauteste Stimme erheben kann.

Genau diese Fähigkeit, effizient einen Sozialstaat zu machen, der auch versucht, die Menschen maximal zufriedenzustellen, ist in solchen multiplen Krisen gefragt. Ich bin durchaus positiv überrascht angesichts der aktuellen Krisenkumulation: Wir haben Krise gelernt.

Wie gesagt, als Corona ausgebrochen ist, wurden mit einer überraschenden Selbstverständlichkeit unglaubliche Einschränkungen und Maßnahmen ergriffen. Gleichzeitig war aber klar, die Wirtschaft wird nicht pleitegehen. Das war 2008/2009 noch ganz anders, als die Kanzlerin sich mit dem Finanzminister hinstellen und alle Sparguthaben garantieren musste, weil damals diese elementare Unsicherheit da war. Heute ist das eine Qualität, dass die meisten Menschen zumindest merken: Ja, wir haben einen leistungsfähigen Sozialstaat, aber es sind besondere Zeiten. Vielleicht ist das noch so eine Schockstarre – das weiß ich nicht. Aber zurzeit gibt es offensichtlich noch eine Bereitschaft, das vorübergehend auch zu ertragen. Und das finde ich, ist mehr Flexibilität, als



ich sie mir eigentlich erwartet hatte bei dem, was wir uns an Leistungssystemen aufgebaut haben. Ich will damit nicht sagen, dass alle das auf Dauer schlucken werden oder sollen – weder das eine noch das andere. Aber dass wir, was das angeht, trotz all dieser fein ziselierten und ausgebauten Strukturen doch vielfach noch recht flexibel reagieren, stimmt mich optimistisch.

Wolfgang Renzsch: Ich glaube, die Flexibilität liegt auch daran, dass wir ein dezentrales und föderales System haben. Dadurch können viele kleine Schritte passieren.

Krisenbewältigung hat ja bei uns immer dadurch stattgefunden, dass man eine große Krise in lauter kleine Teile zerlegt und die kleinen Teile dann bewältigt hat.

Und so ähnlich läuft das auch hier. Es sind sehr viele Akteure und Institutionen, die darauf reagieren. Dazu kommt noch, dass wir eine Gesellschaft haben, die sehr stark konsensorientiert ist. Das gibt uns allen doch irgendwo das Gefühl, das wir alle auch in irgendeiner Weise betroffen sind. Und das macht die Dinge erträglich.

Jens Bullerjahn: Ich bin in meinem Leben froh – geht euch sicherlich genauso –, dass man so einen Staat erleben durfte. Bei all den Problemen, die wir haben, die auch gewaltig sind, muss und kann Deutschland eben doch mit ihnen selbstbestimmt umgehen.

Das wiederum zeigen die Bücher. Sie zeigen, welches System hier in Deutschland über Jahrhunderte an Zusammenhalt und Zusammenarbeit entstanden ist, auch in Rückbezug auf die Erfahrungen von Kriegen und Krisen. Am Ende hat man doch gelernt: Es geht nur gemeinsam, und alle helfen sich.

Das ist in den Büchern eigentlich sehr schön beschrieben. Weil du aber gefragt hast: Was habt ihr Neues gelernt? Das gilt für mich persönlich mit Blick auf unsere Zusammenarbeit an diesen Büchern selbst. Unsere Art und Weise, wie wir miteinander umgegangen sind, das war für mich noch mal eine schöne und auch neue Erfahrung: sehr offen beim Thema, sehr offen bei der Entwicklung, grafisch und sprachlich, unsere Einladung mitzumachen bei einem Projekt mit sehr unterschiedlichen Meinungen und dann eben auch viele, manchmal auch unerwartete Zusagen von Autorinnen und Autoren. Das hätte ich mir vor drei Jahren nie träumen lassen. Aber ich glaube, anders als auf diese Weise wäre es mir auch sehr schwergefallen, etwas Ähnliches in der Komplexität und Nachhaltigkeit zu produzieren.





