

Christoph Butterwegge

## **Neoliberale Reformen im und gegen den Sozialstaat**

*(Vom Verfasser überarbeiteter Auszug aus: Christoph Butterwegge/Bettina Lösch/Ralf Ptak; Kritik des Neoliberalismus; Wiesbaden (VS – Verlag für Sozialwissenschaften) 2007, 298 Seiten, brosch., ISBN-Nr. 978-3-531-15185-4, 12,90 EUR)*

Die neoliberale Sozialstaatskritik, gegen Ende der 1970er-/Anfang der 1980er-Jahre zur Kampagne verdichtet, bewirkte eine schrittweise Veränderung der Regierungspolitik, ohne dass diese je mit dem Marktfundamentalismus ihrer Urheber völlig gleichzusetzen und ausschließlich der Wirtschaftslobby bzw. der Standortlogik verpflichtet war. Je mehr sich der Neoliberalismus als wirtschafts- und sozialpolitische Schlüsselideologie durchsetzte, umso stärker wurde das Staatswesen „modernisiert“, d.h. nach seinen Vorschlägen restrukturiert. Hier soll nach den Rahmenbedingungen dafür gefragt, das Reformkonzept der Bundesregierung skizziert und die Stoßrichtung der Strukturveränderungen des Wohlfahrtsstaates vorgestellt werden.

### **Entstehungsgeschichte und Hintergründe der Sozialreformen**

Obwohl keine Bundesregierung die bloße Vollstreckerin neoliberaler Glaubenssätze zur Wirtschafts- und Sozialpolitik war oder ist, wurde und wird die Letztere davon entscheidend beeinflusst. Auslöser der Reformvorhaben im Wirtschafts- und Sozialbereich war in jüngerer Zeit die sog. Lissabon-Strategie der EU, geistiger Urheber vieler Projekte die Bertelsmann Stiftung und ihr prominentester Ziehvater hierzulande Altbundespräsident Roman Herzog. Die rührigsten Triebkräfte einer Transformation des Sozialstaates im neoliberalen Sinne waren die Unternehmervverbände, konzern- bzw. wirtschaftsnahe Stiftungen und ihre PR-Netzwerke.

Außer neoliberalen Ökonomen, Interessenverbänden und von ihnen beeinflussten Meinungsbildnern vertraten und vertreten auch (national)konservative Politiker und Publizisten solche Positionen. Wolfgang Schäuble, damals Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und heute wieder Innenminister, sprach beispielsweise in seinem Buch „Und der Zukunft zugewandt“ von einer „Hypertrophie des Sozialstaates“, die aufgrund hoher Wachstumsraten der Wirtschaft lange kaum als Problem empfunden worden sei, jetzt aber nicht nur Finanzierungsschwierigkeiten bereite: „Ich bin fest davon überzeugt, daß eine

Vielzahl unserer Sozialleistungen auch eine demotivierende und damit zukunftsfeindliche Wirkung haben.“ An gleicher Stelle war zudem von „sozialer Vollkaskomentalität“, fehlendem Wagemut („Risikoscheu“) und bloßem „Besitzstandsdenken“ die Rede, denen man entgegentreten müsse. Schäuble beklagte eine „Transformation der Sozialpolitik von der individuellen Risikoabsicherung zum Krankenlager gesellschaftlicher Modernisierung“, wodurch Sozialpolitik „immer mehr zu einer Art allgemeiner Ausgleichs- und Gesellschaftspolitik mutiert (sei), die als institutionelle Vorkehrung für die Herstellung von Gleichheit auf immer breiterer Basis kollektive Leistungen bereitstellt und zumißt.“

Ein anderer Konservativer, der damalige Bundespräsident Roman Herzog, benutzte in seiner am 26. April 1997 im wiedereröffneten Nobelhotel Adlon gehaltenen Berliner „Ruck“-Rede die Metapher von einem „großen, globalen Rennen“, das begonnen habe und eine „Aufholjagd“ der als schwerfällig, satt und behäbig dargestellten Deutschen nötig mache. Erforderlich war aus dieser Sicht eine härtere Gangart gegenüber Leistungsunwilligen und Langzeitarbeitslosen. Herzog, der sich als Mahner und Warner verstand, aber immer mehr zum Verkünder neoliberaler Heilslehren wurde, wie sie die Bertelsmann Stiftung propagiert, beklagte in Übereinstimmung mit den Mainstream-Medien einen „Reformstau“, der baldmöglichst aufgelöst werden müsse, um Deutschlands Weltmarktstellung nachhaltig zu stärken: „Uns fehlt der Schwung zur Erneuerung, die Bereitschaft, Risiken einzugehen, eingefahrene Wege zu verlassen, Neues zu wagen.“

In großformatigen Zeitungsanzeigen der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft lamentierte Herzog über das „verfettete“ Gemeinwesen und verkündete larmoyant: „Wir haben so viel Sozialstaat aufgebaut, dass er unsozial geworden ist.“ Unsozial ist allerdings nicht der Sozialstaat, vielmehr eine Gesellschaft, die glaubt, ihn sich finanziell nicht mehr leisten zu können, obwohl sie reich wie nie ist. In dem wie ein Interview aufgemachten Text führte Herzog, nach einem Beispiel gefragt, die Sozialhilfe an: „Was ich jetzt sage, gilt natürlich nicht für alle (gemeint sind Sozialhilfeempfänger/innen; *Ch.B.*). Aber für viele ist es komfortabler, sich vom Staat aushalten zu lassen, als sich anzustrengen und etwas zu leisten. Das ist eine zum Himmel schreiende Ungerechtigkeit für alle, die arbeiten.“ Offenbar predigte dort jemand Wasser, der selbst Wein trank: Herzog, der nicht nur sein beträchtliches Gehalt als oberster Staats(ver)diener – durch ansonsten übliche Pensionsabschläge ungeschmälert – bis ans Lebensende bezieht, sondern auf Kosten sehr viel weniger gut betuchter Steuerzahler/innen auch ebenso lange über ein Büro, eine Sekretärin und einen Dienstwagen mit Chauffeur verfügt, war sich keineswegs zu schade, die Ärmsten der Armen (natürlich nicht alle!) des Leistungsmissbrauchs zu bezichtigen, die Hypertrophie der ihn großzügiger als jeden anderen Menschen alimentierenden Bürokratie zu geißeln und die Befreiung der angeblich vom Sozialleviathan entmündigten Wirtschaftssubjekte zu verlangen.

Durch den Verzicht auf die Erhebung der Vermögensteuer und die wiederholte Reduktion des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer wie des Körperschaftsteuersatzes wuchs der private Reichtum, während die öffentliche Armut zunahm, weil die Staatseinnahmen relativ sanken. Schon aus diesem Grund griffen manche Ministerien und ihnen nachgeordnete Behörden gern auf Expertisen zurück, die ihnen wirtschaftsnahe Stiftungen zur Verfügung stellten. Vertreter aller etablierten Parteien wallfahrteten geradezu nach Gütersloh, dem Sitz der Bertelsmann Stiftung. Von dort aus wurden immer mehr Politikfelder mit riesigem finanziellen und personellen Aufwand den neoliberalen Strategien, Entwicklungsmodellen und Ideenwettbewerben unterworfen. Beispielsweise förderte die Stiftung des Konzerngründers Reinhard Mohn, der heute ein Großteil seines Medienimperiums gehört, wichtige Vorarbeiten für die „Agenda 2010“ und die sog. Hartz-Gesetze der rot-grünen Bundesregierung.

Kurz vor der Jahreswende 2002/03 formulierten Mitarbeiter/innen der Planungsabteilung des damals von Frank-Walter Steinmeier geleiteten Kanzleramtes ein Thesenpapier mit dem Titel „Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit“, das fortan die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung maßgeblich beeinflusste. Es basierte auf der sog. Lissabon-Strategie, die dem wirtschaftsimperialen Wunsch entsprang, die US-Hegemonie auf dem Weltmarkt zu brechen und selbst eine wissenschaftlich-technisch begründete Führungsrolle zu übernehmen. „Die sozialpolitische Zurichtung der EU steht damit ausschließlich unter der Prämisse, den ökonomischen Krieg um Märkte und Technologievorsprünge zu gewinnen.“ Die umfassende „Modernisierung“ und Anpassung der Sozialstaaten in den Mitgliedsländern an Markterfordernisse bzw. Wirtschaftsinteressen verstand man als Instrument, das der Verwirklichung des auf einem EU-Sondergipfel am 23./24. März 2000 in Lissabon beschlossenen Ziels dient.

Nie zuvor hat sich die Sozialpolitik hierzulande ähnlich drastisch verändert wie seit der Bundestagswahl am 22. September 2002. Die als „Agenda 2010“ bekannt gewordene Regierungserklärung des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder war einem sozialpolitischen Paradigmawechsel geschuldet, dessen Kern die sog. Hartz-Gesetze bildeten. Das nach Peter Hartz benannte Gesetzespaket markierte eine tiefe Zäsur für die Entwicklung von Armut und Reichtum in Deutschland. Besonders mit dem (als „Hartz IV“ bekannt gewordenen) *Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* waren gravierende Änderungen der Wohlfahrtsarchitektur verbunden, die das (sozial)politische Klima der Bundesrepublik auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte verschlechtern dürften.

Bei der vorgezogenen Bundestagswahl vom 18. September 2005 erteilte eine Mehrheit noch weiter gehenden Kürzungen, wie sie CDU/CSU und FDP für den Fall ihres Wahlsieges planten, zwar eine klare Absage. Kaum hatten die Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD begonnen, wurde der Sozialstaat

jedoch erneut unter Druck gesetzt und die Bevölkerung auf weitere Leistungskürzungen eingestimmt. Darüber hinaus wurde die bundesstaatliche Ordnung mittels der als „Föderalismusreform“ bezeichneten Grundgesetzänderungen restrukturiert.

### **Strukturprinzipien und Funktionsmechanismen eines nach neoliberalen Grundsätzen „reformierten“ Gemeinwesens**

Auf der politischen Agenda steht seit geraumer Zeit *weniger*, jedoch auch ein *anderer* Wohlfahrtsstaat. Zusammen mit dem Ab- findet ein Umbau des Sozialstaates statt. Es geht keineswegs um die *Liquidation* des Wohlfahrtsstaates, vielmehr um seine *Reorganisation* nach einem Konzept, das neben unzähligen Leistungskürzungen wie den „Nullrunden“ für Rentner/innen (erstmalig 2004 geübter Verzicht auf die regelmäßige jährliche Anpassung), einer Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen (z.B. Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre) bzw. einer Verkürzung der Bezugszeiten (z.B. von Arbeitslosengeld) auch *strukturelle* Veränderungen wie die Reindividualisierung sozialer Risiken bzw. die (Teil-)Privatisierung der staatlichen Altersvorsorge (Einführung der sog. Riester-Rente), die Erhöhung des administrativen Kontrolldrucks und die drastische Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Leistungsempfänger(inne)n (z.B. im Rahmen der sog. Hartz-Gesetzgebung) beinhaltet.

### **Wie der Wohlfahrts- zum Wettbewerbsstaat umfunktioniert wurde**

Aus dem Wohlfahrtsstaat, wie man ihn bis dahin kannte, wurde im Rahmen der von Neoliberalen und Wirtschaftslobbyisten verlangten Reformmaßnahmen zunehmend ein „nationaler *Wettbewerbsstaat*“ (Joachim Hirsch), und zwar in zweierlei Hinsicht: Nach außen fördert er die Konkurrenzfähigkeit des „eigenen“ Wirtschaftsstandortes auf dem Weltmarkt und nach innen überträgt er die Marktmechanismen und Gestaltungsprinzipien der Leistungskonkurrenz bzw. betriebswirtschaftlicher Effizienz auf seine eigenen Organisationsstrukturen. Durch diese doppelte Transformation gewann der Wohlfahrtsstaat eine ganz andere Qualität, obwohl das Sozialstaatsgebot unserer Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) weder ein Wirtschaftlichkeitspostulat noch eine Weltmarktorientierung des Systems kennt. Gleichzeitig verliert das Soziale seinen ihm vom Grundgesetz zugebilligten Eigenwert und wird dem Ökonomischen von der etablierten Politik im Sinne eines (Markt-)Wirtschaftstotalitarismus unter- bzw. nachgeordnet.

„Standortsicherung“ kehrt das Verhältnis von Ökonomie, Staat und Politik, die zur abhängigen Variablen der Volkswirtschaft degradiert wird, um. In den Mittelpunkt sozialpolitischen Handelns rückt die (vermeintlich) akut bedrohte Wettbewerbsfähigkeit des „Industriestandortes D“.

Bei dem durch neoliberale Prinzipien geprägten Wettbewerbsstaat handelt es sich um ein Staatswesen, das nicht mehr für alle sozialen „Kollateralschäden“ des kapitalistischen Wirtschaftens die Haftung übernimmt, die hierauf basierende soziale Ungleichheit verschärft und auf diese Weise den Boden für gesellschaftliche Ausgrenzungs- und Ethnisierungsprozesse bereitet. Auf die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Deregulierung des Arbeitsmarktes, die Flexibilisierung und Ausdifferenzierung der Beschäftigungsverhältnisse sowie die (Re-)Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge gerichtet, nimmt der Neoliberalismus die Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen eines Großteils der Bevölkerung zumindest billigend in Kauf. Schließlich steht im Zentrum all seiner Bemühungen der sich in Euro und Cent auszahlende Markterfolg bzw. der „Wirtschaftsstandort“, nicht der (arbeitende) Mensch.

Die sozialen Sicherungssysteme werden zunehmend Markt-, betriebswirtschaftlichen Leistungs- und Konkurrenzgesetzen unterworfen. Genauso wie Länder, Regionalverbände und Kommunen, die ihre Verwaltung schon vor der Jahrtausendwende mittels sog. Neuer Steuerungsmodelle auf eine nur schwer messbare Qualitätssicherung orientiert haben, streben sie nach größtmöglicher kaufmännischer Effizienz, während ihr eigentlicher Zweck, Menschen in schwierigen Lebenslagen wirksam zu unterstützen, deutlich dahinter zurücktritt. Ein anschauliches Beispiel für die Implementation der Marktlogik in Kernbereiche des Wohlfahrtsstaates und der öffentlichen Daseinsvorsorge bietet die Konkurrenzsituation zwischen frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern im Bereich der ambulanten Pflegedienste, welche nicht nur diverse Betrugsfälle und Abrechnungsskandale nach sich zog, sondern auch einen Mangel an menschlicher Zuwendung und Humanität mit sich bringt.

Das neoliberale Leitbild zielt auf die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des jeweils „eigenen“ Wirtschaftsstandortes. Selbst ein sozialdemokratischer und den Gewerkschaften nahestehender Theoretiker wie Wolfgang Streeck, Direktor des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, definiert Sozialpolitik heute als „Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Stand- und Wohnorts im Kampf um Absatzmärkte, Investitionen und Arbeitsplätze“, spricht im selben Atemzug von einer „Wettbewerbssolidarität“ und ordnet die soziale Gerechtigkeit damit letztendlich der Konkurrenz unter.

### **Kann der Sozial- als Minimalstaat noch seinen Verfassungsauftrag erfüllen?**

Neoliberale lehnen die staatliche Sozialpolitik in aller Regel nicht gänzlich ab, stehen ihr jedoch äußerst skeptisch gegenüber und beschränken sich daher auf einen „sozialpolitischen Minimalismus“, den Bernd Reif als „zentrales Charakteristikum“ ihrer Konzeption betrachtet. Robert Nozick plädierte bereits gegen Mitte der

1970er-Jahre für einen „Minimalstaat“, der nur die (Rechts-)Sicherheit sowie den Schutz seiner Bürger/innen vor Dieben, Betrügern und Gewalttätern gewährleisten sollte, sie aber nicht mittels seines Zwangsapparates dazu bringen dürfe, „anderen zu helfen, und ebenso wenig dazu, den Menschen um ihres *eigenen* Wohles oder Schutzes willen etwas zu verbieten“, vielmehr „Gleichgültigkeit gegenüber den Bedürfnissen und dem Leiden anderer“ in Kauf nehmen müsse. Norbert Berthold will die Staatseingriffe nicht ganz so drastisch verringern und betrachtet die „Garantie eines Existenzminimums“ als „eigentliches Betätigungsfeld“ des Sozialstaates, auf welches sich dieser zurückziehen soll. Dass sich der Sozialstaat darauf beschränkt, das Verhungern seiner Bürger/innen zu verhindern, dürfte allerdings weder im Sinne des Grundgesetzes noch in einer so wohlhabenden Gesellschaft wie unserer ethisch verantwortbar sein. Zu fragen ist vielmehr, ob der staatliche Verantwortungsbereich angesichts zuletzt massiv wachsender sozialer und Beschäftigungsprobleme wirklich ohne verheerende Konsequenzen für Wirtschaft und Gesellschaft eingeschränkt werden kann, zumal die Globalisierung neben supranationalen Regulierungserfordernissen einen signifikant größeren politischen Handlungsdruck nach innen schafft.

Leistungskürzungen im Sozialbereich werden meistens als Sparbemühungen ausgegeben, obwohl man die Kosten der Versorgung damit häufig gar nicht senkt, sie vielmehr nur von der Solidargemeinschaft auf die Leistungsempfänger/innen überwälzt. Manchmal wirken von der Bundesregierung eingeleitete „Sparmaßnahmen“ sogar im Sinne ihrer Befürworter kontraproduktiv. So führten die Abschaffung des Schlechtwettergeldes und sein Ersatz durch ein Winterausfallgeld zu höheren Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit, weil die Baufirmen nach der gesetzlichen Neuregelung einem Teil ihrer Belegschaft beim ersten deutlichen Kälteeinbruch kündigten, um die betroffenen Arbeitnehmer im nächsten Frühjahr wieder einzustellen. Zwischenzeitlich erhielten sie Arbeitslosengeld bzw. -hilfe. Handelt es sich nicht schlicht um eine *unternehmerfreundliche*, d.h. reine *Klientel*politik, setzt hier die das sozialpolitische Klima immer mehr dominierende Standortdebatte ein.

Zwar bedeutet der Übergang zum „Minimalstaat“ im Sinne seiner Beschränkung auf das unbedingt Nötige keineswegs, dass die Bundesrepublik auf das Wohlfahrtsniveau von Entwicklungsländern der sog. Dritten Welt herabsinkt. Neoliberale möchten die Sozialleistungen aber drastisch reduzieren, was sie nicht immer deutlich zum Ausdruck bringen, und zudem auf die „wirklich Bedürftigen“ konzentrieren. Exemplarisch sei der ehemalige Bundeswirtschaftsminister und FDP-Politiker Otto Graf Lambsdorff zitiert: „Bei mehr Marktwirtschaft hätten wir mehr mündige Bürger, weniger Trittbrettfahrer auf dem Wohlfahrtszug und mehr Arbeit in zumutbaren Beschäftigungen. Dann wäre auch mehr Hilfe für die wirklich sozial Schwachen möglich.“ Leistungskürzungen finden im modernen Wohlfahrtsstaat aber erfahrungsgemäß besonders frühzeitig, spürbar und nachhaltig dort statt, wo sie die am meisten verletzlichen, am wenigsten widerstandsfähigen Bevölkerungsgruppen treffen: (Langzeit-)Arbeitslose, Alte, Kranke, Behinderte und Migrant(inn)en. Dies

wird durch solche Behauptungen negiert und außerdem suggeriert, ein Großteil der bisherigen Empfänger/innen sozialer Transferleistungen komme eigentlich ohne Anspruchsberechtigung in deren Genuss.

Hier dürfte auch einer der Gründe dafür liegen, warum ein allgemeines, ohne Bedürftigkeitsprüfung gezahltes Grundeinkommen, das als „Bürger-“ bzw. „Existenzgeld“, als „Sozialdividende“ oder als „negative Einkommensteuer“ firmiert, wie sie Milton Friedman in seinem Hauptwerk „Kapitalismus und Freiheit“ als Maßnahme zur Armutsbekämpfung favorisiert, seit geraumer Zeit weit über neoliberale Kreise hinaus erörtert wird. Es verbindet Gerechtigkeitsvorstellungen eines utopischen Sozialismus mit bürgerlichen Gleichheitsidealen und aus Sicht neoliberaler Ökonomen bewährten Funktionselementen der Marktökonomie. Die meisten Befürworter/innen eines bedingungslosen Grundeinkommens haben leicht nachvollziehbare Motive und lautere Absichten: Alg-II-Empfänger hoffen, der „Verfolgungsbetreuung“ einer herzlosen Bürokratie zu entkommen, und vom patriarchalischen Wohlfahrtsstaat à la Bismarck enttäuschte Frauen glauben, die längst überfällige, eigenständige und ihre existenzielle Abhängigkeit vom (Ehe-)Partner beendende soziale Sicherung verwirklichen zu können. Grün-alternative und linksradikale Theoretiker möchten den Sozialstaat mittels eines „leistungslosen“ Grundeinkommens weiterentwickeln und ihn an die veränderten Arbeits- und Lebensbedingungen einer postindustriellen Gesellschaft mit Massenarbeitslosigkeit, Verarmungstendenzen und Millionen prekären Beschäftigungsverhältnissen anpassen.

Ein *neoliberalen* Modellvorstellungen entsprechendes Grundeinkommen ist kein Gegenentwurf zum Finanzmarktkapitalismus, würde vielmehr nur dem bestehenden Wohlfahrtsstaat den Todesstoß versetzen. Davon hätten die Unter- sowenig Vorteile wie die Mittelschichten zu erwarten, würde ihnen doch mehr „Eigenverantwortung“ zugemutet und die Hauptlast der Finanzierung aufgebürdet. Letztlich wirkt das Grundeinkommen als Kombilohn für alle. Weil das Existenzminimum seiner Bezieher/innen gesichert wäre, könnten diese noch schlechter entlohnte Jobs annehmen, wodurch den Unternehmen mehr preiswerte Arbeitskräfte zur Verfügung stünden und sich die Gewinne erhöhen würden. Gleichzeitig wäre die Regierung nicht nur ihrer Pflicht zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit enthoben, sondern auch die Durchsetzung weitreichender Deregulierungskonzepte möglich. Ingrid Hohenleitner, für das von Thomas Straubhaar geleitete Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut tätig und seine Koautorin bei der HWWI-Studie „Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte“, erklärte in einem Interview der *taz* (v. 27.3.2007), von dem sich die Ökonomin später allerdings distanzierte: „Wir schlagen vor, den Kündigungsschutz abzuschaffen und auf Mindestlöhne zu verzichten. Diese Schutzmaßnahmen brauchten wir nicht mehr, wenn alle das Grundeinkommen erhielten. Die Erwerbsarbeit würde von einer großen Bürde befreit.“

Wenn (fast) alle bisherigen Transferleistungen in einem Grundeinkommen aufgingen, hätten die Ultraliberalen nicht nur ihr Ziel erreicht, das traditionsreiche Sozialversicherungssystem zu zerstören, sondern könnten den Systemwechsel noch dazu als Wohltat für die Bedürftigen hinstellen. Das über eine drastisch erhöhte Mehrwertsteuer finanzierte Grundeinkommen dient somit als Hebel, um die Lohn- und Einkommen- wie auch die Unternehmenssteuern schrittweise abzuschaffen. Selbst Götz W. Werner, anthroposophisch orientierter Gründer und Geschäftsführender Gesellschafter der dm-Drogeriemarktkette, rückt die Finanzierung des bedingungslosen Grundeinkommens so stark in den Mittelpunkt, dass es fast scheint, als bezwecke er weniger die Befreiung der Menschen vom Arbeitszwang als die steuerliche Entlastung der Unternehmer. Denn an die Stelle der Einkommen- soll eine von Werner allein für „sozial gerecht“ erachtete „Ausgabensteuer“ treten, wodurch das Grundeinkommen, als bloße „Rücküberweisung des Grundfreibetrages“ interpretiert, zum Abfallprodukt seiner steuerpolitischen Reformkonzeption degeneriert.

Der „schlanke Staat“, welcher Neoliberalen vorschwebt, ist hinsichtlich seiner Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eher magersüchtig. Wer diese Krankheit hat, unterzieht sich einer dauerhaften Diät, weil er seinen Körper trotz dramatischer Gewichtsabnahme immer noch für viel zu dick hält und stärker abnehmen will. Ultraliberalen sind die Sozialreformen nie radikal, „schmerzhaft“ und grundlegend genug. Kai Peter Rath, stellvertretender Chefredakteur der *Wirtschaftswoche*, warnte angesichts konjunkturell bedingt sinkender Arbeitslosenzahlen die Politiker im Dezember-Heft 2006 davor, in dem nötigen Reformeifer nachzulassen: „Es nützt nichts, die Anstrengungen für Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit müssen weitergehen, gerade in guten Zeiten. Sobald die Konkurrenz wieder abflaut, wird der Schock sonst besonders hart. Flexiblere Arbeitsmärkte, bessere Bildung, schlankere Sozialsysteme – die Rezepte kann inzwischen jeder mitleiern, auch wenn es keiner hören mag.“

Obwohl der Sozialstaat seit geraumer Zeit nach einem neoliberalen Plan „abgespeckt“ wird, ist er allerdings keineswegs frei von bürokratischen Auswüchsen und Gängelungsversuchen – im Gegenteil! Die zahlreichen Leistungskürzungen und schrittweise verschärften Anspruchsvoraussetzungen gingen vielmehr mit Strukturveränderungen einher, die nicht nur mehr Markt, sondern teilweise auch mehr Administration bedeuteten. Beispielsweise sind für Akkreditierungs- bzw. Zertifizierungsagenturen, Evaluationsbürokratien und Leistungskontrollen aller Art womöglich mehr Sach- und Personalmittel nötig als vorher. Dies lässt sich im Bildungs-, Hochschul- und Wissenschaftsbereich gut beobachten, wo es weniger Freiheit gibt, wenn Universitäten zu Unternehmen gemacht werden, die ihre Drittmittel- und Marktabhängigkeit deutlich zu spüren bekommen.



## Die schrittweise Entwicklung vom aktiven zum „aktivierenden“ Sozialstaat

Eingebettet in ein umfassenderes Reformkonzept, das den ganzen öffentlichen Sektor modernisieren will, tritt an die Stelle des *aktiven* Sozialstaates, wie man ihn bei uns vorher kannte, immer mehr ein „aktivierender“, d.h. Hilfebedürftige nicht ohne entsprechende Gegenleistung alimentierender Sozialstaat. In dem Konzept, das „Eigenverantwortung“, „Selbstvorsorge“ und „Privatinitiative“ eine Schlüsselrolle zuweist, geht es um eine „Neujustierung des Verhältnisses von Individuum und Staat“, mithin um die Frage, ob Letzterer die Menschen als mündige Bürger/innen, Bittsteller/innen oder Kund(inn)en behandelt. Schon der Terminus „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ diffamiert Erwerbslose im Grunde als (zu) passiv, denn sonst könnten und müssten sie ja nicht durch geeignete Maßnahmen „aktiviert“ werden.

Das neue Paradigma fand in der Bundesrepublik weit über die Wirtschaftsverbände und ihnen nahestehende Kreise hinaus Resonanz. Zu jenen Politikern, die schon früh über die wachsende Ineffizienz, Unwirtschaftlichkeit und mangelnde Transparenz des Sozialstaates lamentierten, gehörte der Pforzheimer Oberbürgermeister Joachim Becker (SPD). Er veröffentlichte Mitte der 1990er-Jahre ein Buch, das im Stammtischton verkündete, nun müsse endlich Schluss mit dem überbordenden Wohlfahrtsstaat sein: „Ein falsches Verständnis von Sozialpolitik hat eine Lawine sozialer Gefälligkeiten ausgelöst. Und der Staat wurde durch eine falsche Politik der Parteien zum Träger und Verantwortlichen für die Wohlfahrt und den Wohlstand unseres Landes. So ist es kein Wunder, daß in Zeiten des notwendigen Abbaus von Subventionen und sozialen Leistungen der Unmut der Bürger sich gegen alle Politiker richtet.“ Dort fanden sich deutliche Fingerzeige auf die Hinwendung der SPD zum „aktivierenden Staat“, welcher seine Unterstützung von Hilfebedürftigen grundsätzlich an deren Bereitschaft zu einer Gegenleistung (in Form gemeinnütziger Arbeit) bindet: „Leistung ist ein tragender Pfeiler unserer gesellschaftlichen Solidargemeinschaft, Sozialhilfeempfang sollte daher auch aus pädagogischen und rehabilitativen (!) Motiven so weit wie möglich mit einer erbrachten Leistung verbunden werden.“

Ursprünglich war der „aktivierende Sozialstaat“ konstitutiver Bestandteil eines „Dritten Weges“, wie ihn Anthony Giddens, damals Direktor der London School of Economics und Berater des britischen Premiers Tony Blair, in gleicher Distanz gegenüber dem neoliberalen Marktfundamentalismus und dem sozialdemokratischen Neokeynesianismus der „alten“ Sozialdemokratie vertrat. Bodo Hombach, Wahlkampfleiter und erster Kanzleramtsminister von Gerhard Schröder, sprach vom „aktivierenden Sozialstaat“ als einem „Trampolin“, das die Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt zurückkatapultieren solle. An diesem Bild, das auch Bundeskanzler Schröder benutzte, übte Heribert Prantl, Leiter des Ressorts „Innenpolitik“ der *Süddeutschen Zeitung*, beißende Kritik: „Das herzlose Wort vom sozialen Netz als ‚Trampolin‘ oder ‚Sprungbrett‘ spricht weniger für neue Ideen der

SPD denn für ihre neue Gefühllosigkeit: Beide Gerätschaften eignen sich nämlich nur für den gesunden und leistungsfähigen Menschen.“

Kurz vor der Europawahl am 13. Juni 1999 wiesen der britische Premier Tony Blair und Gerhard Schröder in London Europas Sozialdemokraten einen „Weg nach vorne“. Was als „Schröder/Blair-Papier“ bekannt wurde, sah im deutschen Sozialstaat ein Beschäftigungshindernis und ein Risiko für die künftige Gesellschaftsentwicklung: „Ein Sozialversicherungssystem, das die Fähigkeit, Arbeit zu finden, behindert, muß reformiert werden. Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln.“ Hier hört man, auch ohne zwischen den Zeilen lesen zu müssen, das Stammtischgerede über die „soziale Hängematte“ heraus. Da war von einer „Ausweitung der Chancengleichheit“ die Rede, aber auch von einem Arbeitszwang für Bezieher/innen staatlicher Leistungen.

In dem Buch „Arbeit ist für alle da“ stellte Florian Gerster, kurzzeitig Präsident der Nürnberger Bundesanstalt (heute: -agentur) für Arbeit, seine von Peter Hartz und den angelsächsischen Modernisierern inspirierten Reformpläne vor. Die bisherigen Maßnahmen der *aktiven* Arbeitsmarktpolitik hätten „überwiegend sozialpolitisch motivierte Ziele verfolgt“, klagte Gerster: „Arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose wurden zur Teilnahme an Maßnahmen veranlasst, deren Integrationsaussichten gering waren, die ihnen aber das Gefühl einer sinnstiftenden Tätigkeit vermitteln sollten.“ Durch die Bewilligung solcher Projekte hätten sich die örtlichen Arbeitsämter zu sozialpolitisch agierenden Institutionen entwickelt und die Integrationsfunktion der Arbeitsförderung aus dem Blick verloren: „Die aktive Arbeitsmarktpolitik degenerierte zum sozialen Auffangbecken.“ Der *aktivierende* Sozialstaat ist meist nur ein wohlklingendes Etikett zur Rechtfertigung der systematischen Kürzung von Leistungen und der Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen, wie Gerster als prominenter Anhänger dieses Konzepts deutlich durchblicken ließ: „Aktivierende Maßnahmen beinhalten zwangsläufig die Abkehr von Versorgungsmentalität, der Abbau negativer Arbeitsanreize ist ohne Leistungseinschränkungen nicht möglich, und die Korrektur historisch gewachsener sozialer Besitzstände (?!) darf kein Tabu sein.“

Natürlich zeigt sich die Qualität eines Staates nicht primär an seiner Sozialleistungsquote, also jenem Anteil am Bruttoinlandsprodukt, den ein Land für entsprechende Zwecke ausgibt, weil dieser bloß den immensen Umfang der sozialen Probleme signalisieren kann. Auch erfüllt der Sozialstaat die ihm vom Grundgesetz auferlegte Fürsorgepflicht gegenüber Armen und Arbeitslosen keineswegs allein dadurch, dass er ihnen regelmäßig eine zur Bestreitung des Lebensunterhalts ausreichende Geldsumme überweist. Mit einer sozialen Scheckbuchdiplomatie wie dieser ist es zweifellos nie getan. Neben der finanziellen Seite hat Wohlfahrtsstaatlichkeit nämlich auch eine soziale im weiteren Sinne, die große Herausforderungen für Politik und Verwaltung mit sich bringt. Hierbei geht es z.B.

um die gesellschaftliche Integration und die berufliche (Weiter-)Qualifikation von Arbeitslosen. Statt diese nur mittels Geldzahlungen ruhig zu stellen, muss der Wohlfahrtsstaat durch geeignete Maßnahmen dafür sorgen, dass ihnen die Rückkehr auf den (ersten) Arbeitsmarkt gelingt.

Kein einziger Verteidiger des traditionellen Sozialstaatsmodells hat dies je bestritten. Gleichwohl wurde Hartz IV einer skeptischen Öffentlichkeit unter dem wohlklingenden Motto „Fördern und Fordern“ näher gebracht und damit einerseits so getan, als hätte die Arbeitsverwaltung bisher nichts oder zu wenig von ihren Klient(inn)en verlangt, und andererseits suggeriert, die Bundesagentur wolle nach der Reform nicht nur den Druck auf Langzeitarbeitslose erhöhen, jede zumutbare Stelle anzunehmen, sondern ihnen auch mehr Unterstützung bei der Wiedereingliederung gewähren. Genau das Gegenteil geschah indes: Die berufliche Weiterbildung wurde drastisch zurückgefahren, was negative Wirkungen sowohl für die einzelnen Weiterbildungsträger und deren Beschäftigte, von denen sich Tausende nunmehr – statt wie bisher Erwerbslose zu qualifizieren – selbst arbeitslos melden mussten, als auch für die (potenziellen) Teilnehmer/innen an Maßnahmen hatte. Durch die massive Kürzung der Mittel für Arbeitsförderung sowie die Vermarktlichung (Ausgabe von Bildungsgutscheinen) und Verbetriebswirtschaftlichung der Weiterbildung geriet eine ganze Branche an den Rand des Ruins. Seither dominieren Billiganbieter auf dem Weiterbildungsmarkt, während Träger, die ihre Mitarbeiter/innen fest angestellt und ihnen Tariflöhne bzw. -gehälter zahlen, auf der Strecke zu bleiben drohen. Eine schnelle Vermittlung war offenbar wichtiger als die Qualität und die Nachhaltigkeit der Weiterbildung: Man begnügte sich nunmehr in aller Regel mit Trainingsmaßnahmen, die nicht lange dauern und wenig kosten durften. In kurzer Zeit wurden die Aufwendungen der BA für Fortbildung bzw. Umschulung halbiert, worunter die sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Langzeitarbeitslose, Ältere, Migranten und Berufsrückkehrerinnen) am meisten zu leiden hatten, weil sich die Träger nun noch stärker auf jene Teilnehmer/innen konzentrierten, die sie für leicht (re)integrierbar hielten.

Warum soll ein Langzeit- oder Dauerarbeitsloser, der Mühe hat, seinen Tag normal zu strukturieren, unter einem Mangel an persönlichen Kontakten leidet und es gar nicht mehr gewohnt ist, frühmorgens aufzustehen, pünktlich in einem Betrieb oder einem Büro zu erscheinen und kontinuierlich etwas zu schaffen, eigentlich keine gemeinnützigen bzw. „im öffentlichen Interesse liegenden“ Arbeiten verrichten, also z.B. einen Schulhof beaufsichtigen, den Stadtpark säubern oder Laub von den Straßen fegen, fragen sich viele Bürger/innen. Obwohl es ihnen mittlerweile längst notwendig, wenn nicht absolut sinnvoll erscheint, von Transferleistungsempfänger(inne)n solche „Gegenleistungen“ zu verlangen, wird dem Wohlfahrtsstaat hierdurch eine ihm ursprünglich fremde, nämlich die Tauschlogik der Marktökonomie, implantiert. Ein „aktivierender Sozialstaat“ ist damit kein Gegengewicht zu dieser, aber auch kein Garant demokratischer Verhältnisse mehr. Achim Trube spricht von einem „Konditionalstaat repressiven Typs“, welcher keine Leistung ohne entsprechende Gegenleistung gewähren wolle.

„Der Paradigmenwechsel besteht dabei vor allem darin, dass ein zuvor unbedingtes Bürgerrecht, d.h. die existenzielle Grundsicherung des eigentlichen Souveräns der Republik, zur Disposition der (Arbeits-)Auflagen durch den Staat und seine Organe gestellt wird, obwohl der Staat doch seine verfassungsrechtliche Legitimation erst durch die – auch existenziell – souveränen Bürger beziehen kann.“

Statt der Bedürftigkeit – wie im aktiven – löst im „aktivierenden Sozialstaat“ erst die (Bereitschaft zur) Gegenleistung eines Antragstellers die staatliche Leistungspflicht aus. Damit hören Hilfebedürftige auf, Wohlfahrtsstaatsbürger/innen mit sozialen Rechtsansprüchen zu sein, und werden zu Objekten der von ihnen Entgegenkommen fordernden und sie nur dann ggf. fördernden Verwaltung herabgewürdigt. Wenn ein „Fallmanager“ und ein „Betreuungskunde“ der ARGE (Arbeitsgemeinschaft von Agentur für Arbeit und kommuner Sozialbehörde) aufeinandertreffen, gibt es zwischen ihnen noch weniger als bei Wirtschaftssubjekten, die Güter auf dem Markt tauschen und einen Kaufvertrag miteinander schließen, eine Machtparität. Mit den Bezieher(inne)n von Alg II werden jedoch „Eingliederungsvereinbarungen“ abgeschlossen, die wie alle weder sitten- noch rechtswidrigen Verträge auf dem Reziprozitätsprinzip beruhen. Obwohl ein solches Kontraktmanagement gleichberechtigte Vertragspartner/innen voraussetzt, haben Langzeitarbeitslose per se die schwächere „Verhandlungsposition“ und sind offenbar gar keine Kunden, die man eher umwerben würde, vielmehr als zu Aktivierende massiven Sanktionsdrohungen ausgesetzt. Nur wenn dem Betroffenen einsichtig ist, dass „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ (sog. 1-Euro-Jobs) für ihn selbst nützlich und/oder notwendig sind, können solche Maßnahmen nachhaltig wirken.

Wie in den USA wandelt sich der „*welfare*“ zum „*workfare state*“, wenn der Arbeitszwang die Beschäftigungs- und Sozialpolitik kennzeichnet. Ausgerechnet in einer Beschäftigungskrise, wo Millionen Arbeitsplätze – nicht: Arbeitswillige – fehlen, wird so getan, als seien die von Erwerbslosigkeit unmittelbar Betroffenen an ihrem Schicksal selbst schuld. Arbeitsförderung wird seit Hartz IV noch stärker als bisher unter Androhung und/oder Anwendung von Sanktionen betrieben. Walter Hanesch und Imke Jung-Kroh heben den „Strafcharakter“ dieser Form der Aktivierung hervor und betonen darüber hinaus, „dass künftig eine Eingliederung um jeden Preis erzwungen werden soll, unabhängig davon, ob dadurch eine reale Verbesserung der materiellen Lage für die Betroffenen erreicht werden kann. Die restriktiv-punitiv Ausrichtung dieses Aktivierungskonzepts ist jedoch wenig geeignet, eine nachhaltige Eingliederung in das Beschäftigungssystem zu erreichen.“

## **Leistungskürzungen lassen den Sozial- zum „Kriminalstaat“ werden**

Der neoliberale Minimalstaat ist eher „Kriminal-“ als Sozialstaat, weil ihn die (vorgeblich aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nötige) Leistungsreduktion verstärkt zur Repression gegenüber Personengruppen zwingt, die als Globalisierungs- bzw. Modernisierungsverlierer/innen und als Opfer seiner rückwärtsgerichteten „Reformpolitik“ bezeichnet werden können. Zuerst werden die zivilen Bürgerrechte von Menschen angetastet, die sich als Leistungsempfänger/innen ohnehin in einer prekären Situation und einer ausgesprochen schwachen Rechtsposition befinden.

Je weniger großzügig die Sozialleistungen einer reichen Gesellschaft ausfallen, umso schlagkräftiger muss in der Regel ihr Sicherheits- bzw. Gewaltapparat sein. Anders gesagt: Was die Parlamentsmehrheit den Wohlfahrtssystemen an Ressourcen entzieht, wendet sie später für Maßnahmen gegen den Drogenmissbrauch, Kriminalität und Gewalt auf. Justiz, Polizei und (private) Sicherheitsdienste verschlingen jenes Geld, das beim Um- bzw. Abbau des Sozialstaates vorgeblich „eingespart“ wird.

An die Stelle des „wohltätigen“ trat auch hierzulande mehr und mehr der „strafende“ Staat – wie in den USA, die den Vorreiter für entsprechende Programme spielten, bereits während der frühen 1990er-Jahre. Die damalige Reform der Sozialhilfe ersetzte das soziale Netz durch disziplinierende und diskriminierende Maßnahmen mit dem Ziel, die Staatsausgaben im Wohlfahrtsbereich weiter zu senken, die Armen in die untersten Bereiche des Arbeitsmarktes zu drängen und solche, die noch immer Unterstützungsansprüche stellen, streng zu reglementieren. Nach dem 11. September 2001 wurden die Terroranschläge auf das World Trade Center und das Pentagon nicht nur in den Vereinigten Staaten, die den U.S. Patriot Act erließen, als Vorwand für massive Einschränkungen der Bürgerrechte benutzt, was auch die Möglichkeiten sozial Benachteiligter verringert, Widerstand gegen den Um- bzw. Abbau des Wohlfahrtsstaates zu leisten.

Leitbild des Neoliberalismus ist kein schwacher, demokratischer und toleranter, vielmehr ein hart durchgreifender sowie von der (Arbeits-)Norm abweichende Bürger/innen streng kontrollierender und nötigenfalls disziplinierender Staat: „Langzeitarbeitslose, neuerdings als ‚Kunden‘ angesprochen und gleichsam veralbert, sind bei Strafe des Leistungsentzugs gezwungen, jede Arbeit anzunehmen, auch in Gestalt so genannter Ein-Euro-Jobs; die Freiheit der Wahl von Arbeitsplatz und Beruf ist ihnen damit genommen.“ Detlef Hensche weist zu Recht darauf hin, dass der Rückbau des bisherigen Sozialversicherungssystems eine Vermehrung der staatlichen Kontrollbefugnisse und einen Ausbau der Überwachungsbürokratie mit sich bringt, weil eine wirksame Bedürftigkeitskontrolle installiert werden muss, die nicht ohne den Zugriff auf sensible personenbezogene

Daten (z.B. Kontoverbindungen) auskommt: „So erwächst eine Überwachungs-Bürokratie, die heute mit Hartz IV, morgen mit der Einführung von Studiengebühren auch die Angehörigen der gesellschaftlichen Mitte trifft.“

Das raue öffentliche Klima, die verschärfte Disziplinierung durch Sozialgesetze bzw. Verwaltungsrichtlinien und die zunehmende Repression der Behörden spüren hauptsächlich Langzeitzeitarbeitslose, Bezieher/innen von Sozialhilfe und Wohnungs- bzw. Obdachlose am eigenen Leib. Dorothee Fetzter sieht in der vom damaligen Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement im Herbst 2005 angestoßenen Medienkampagne zum Missbrauch von Alg II den Auftakt für eine bundesweite „Großoffensive der Verfolgungsbetreuung“, wie man in Gewerkschaftskreisen und Arbeitsloseninitiativen die Drangsalierung der Hartz-IV-Betroffenen mittels mehr oder weniger subtilen Drucks nennt.

Eine unbegrenzte „Freiheit für die Marktkräfte“ nach neoliberalen Modellvorschlägen zu schaffen, bedeutet keineswegs, den arbeitenden Menschen größere Handlungsmöglichkeiten zu gewähren, sondern schränkt den Bewegungsspielraum jener Gesellschaftsmitglieder, die sich nicht an die geltenden Normen halten (können) und Gesetze verletzen, sogar drastisch ein. Loïc Wacquant stellt denn auch einen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsliberalität, mehr Kriminalität und strafrechtlicher Rigidität im globalisierten Kapitalismus her: „In all den Ländern, in denen sich die neoliberale Ideologie der Unterordnung unter den ‚freien Markt‘ ausgebreitet hat, erleben wir einen spektakulären Anstieg der Zahl von Menschen, die hinter Gitter gesperrt werden. Denn der Staat stützt sich zunehmend auf die Polizei und den Strafvollzug, um die Unordnung einzudämmen, die von der Massenarbeitslosigkeit, der Durchsetzung prekärer Lohnarbeit und dem Zusammenhang sozialer Schutzmaßnahmen hervorgerufen wurde.“

Auch die Haftanstalten der Bundesrepublik waren noch nie so überfüllt wie heute. Deshalb lohnt sich hierzulande eine (Teil-)Privatisierung des Strafvollzuges nach US-amerikanischem und britischem Vorbild für Großinvestoren zunehmend, ohne dass die breite Öffentlichkeit davon bisher groß Notiz nimmt. Zwar werden Arbeitslose nicht überproportional straffällig, genauso wenig wie Arme automatisch rassistische Ressentiments entwickeln und Ausländer verprügeln. Die fortschreitende Kriminalisierung der Betroffenen gibt aber nicht nur unter psychosozialen Gesichtspunkten zu denken, sondern verschränkt sich auch mit einer Kommerzialisierung von immer mehr Gesellschaftsbereichen, die mittlerweile selbst den harten Kern des staatlichen Gewaltmonopols erfasst hat.

## **Die Aufspaltung des Gemeinwesens in einen Wohlfahrtsmarkt und einen Wohltätigkeitsstaat**

Der erwähnte Pforzheimer Oberbürgermeister forderte Mitte der 1990er-Jahre die Umwandlung des Sozialstaates in einen Wohlfahrts*markt*, der besser funktionieren, seine Kunden zur Kasse bitten und sich auf diese Weise „rechnen“ sollte: „Die sozialen Dienstleistungen in Deutschland müssen stärker marktorientiert, flexibler und mehr nutzungsorientiert werden. Die Finanzierung hat prinzipiell über Nutzungsentgelte zu erfolgen, die sich streng an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren haben.“ Damit würde der Weg in eine „Gebührengesellschaft“ beschritten, die heute den allgemeinen, die ökonomische Leistungsfähigkeit seiner Bürger zur Grundlage der Finanzierung öffentlicher Güter erhebenden Steuerstaat – genauso wie der Sozialstaat eine Errungenschaft der Moderne – zurückdrängen soll.

Das deutsche Gesundheitssystem wurde durch die Reformpolitik der letzten Jahrzehnte immer stärker betriebswirtschaftlichen Managementtechniken und Standortinteressen unterworfen. Je weiter die Vermarktlichung des Gesundheitswesens voranschreitet, umso mehr ärztliche Leistungen müssen Kassenpatient(inn)en selbst bezahlen und desto häufiger gibt es Medikamente nur noch auf Privatrezept. In den Krankenhäusern steht das Personal aufgrund verschärfter Maßnahmen zur Rationalisierung unter massivem Druck, und die Rationierung von medizinischen Ressourcen ist längst keine Horrorvision für die ferne Zukunft mehr. Wer die „falsche“ Krankheit hat, mit der Pharmakonzerne zu wenig Geld verdienen können, wird heute schon entweder gar nicht geheilt oder muss zumindest mehr und länger als nötig leiden.

Die mit dem Namen von Walter Riester verbundene Rentenreform 2000/01 war nur ein erster Schritt zur Umstellung der Altersvorsorge vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren. Das rot-grüne Reformwerk lief auf eine (Teil-)Privatisierung der sozialen Sicherung hinaus und entlastete die Arbeitgeberseite, während sich der Leistungsumfang für die Betroffenen im Sinne einer bloßen Minimalabsicherung großer Teile der Bevölkerung verringerte. Es handelt sich dabei letztlich um einen sozialpolitischen Richtungs- bzw. Regimewechsel. Riester begründete die Notwendigkeit einer radikalen Strukturreform damit, dass man den Rentenversicherungsbeitrag als wichtiges Element der Lohnnebenkosten in Deutschland stabilisieren müsse, und mit dem demografischen Wandel. Nach der Pflegeversicherung brach nun auch ein „klassischer“ Versicherungszweig mit dem Prinzip einer paritätischen Finanzierung der sozialen Sicherung. Privatvorsorge fungiert nicht als Ergänzung der Gesetzlichen Rentenversicherung, sondern – weil nur von den Arbeitnehmer(inne)n bezahlt – als teurer Ersatz für bislang von den Arbeitgebern mitfinanzierte (und künftig vermutlich sehr viel geringere) Leistungen der sozialen Sicherung.

Fondslösungen und private Zusatzversicherungen („mehr Eigenvorsorge“) entlasten nicht nur die Arbeitgeber, sondern bieten Versicherungskonzernen und Banken auch ein neues Geschäftsfeld mit riesigen Gewinnmöglichkeiten. Dass es zu der sog. Riester-Reform kam, hatte nicht nur *systeminterne* Gründe, eine Verstärkung der Altersvorsorge und eine Verringerung der damit verbundenen Risiken betreffend. Vielmehr sollten auch neue Anlagemöglichkeiten für das Finanzkapital erschlossen werden.

Besserverdienende profitieren davon, dass sie die Aufwendungen für ihre private Altersvorsorge bei der Einkommensteuer absetzen können. Nach dem Riester-Modell gar nicht gefördert werden hingegen jene, die einer Zusatzrente am meisten bedürften: Sozialhilfebezieher/innen. Leer gehen auch Erwerbslose und Arbeitnehmer/innen aus, die zu geringe Entgeltersatzleistungen bekommen bzw. nicht genug verdienen, um die von den großen Versicherungsgesellschaften angebotenen Produkte bezahlen zu können.

Wortführer des Neoliberalismus fordern die Beschränkung auf einen „Kernsozialstaat“, der nur noch dann tätig werden soll, wenn für Risiken auf privaten Kapital- und Versicherungsmärkten eine effiziente Vorsorge nicht möglich ist. Perspektivisch droht das Gemeinwesen in einen Wohlfahrtsmarkt sowie einen Wohltätigkeitsstaat zu zerfallen: Auf dem Wohlfahrtsmarkt kaufen sich Bürger/innen, die es sich finanziell leisten können, soziale Sicherheit (z.B. Altersvorsorge durch Versicherungspolice der Assekuranz). Dagegen stellt der „postmoderne“ Sozialstaat nur noch euphemistisch „Grundsicherung“ genannte Minimalleistungen bereit, die Menschen vor dem Verhungern und Erfrieren bewahren, sie ansonsten jedoch der Obhut karitativer Organisationen und privater Wohltäter/innen anheimgibt. Mit dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes ist diese Entwicklung kaum vereinbar.

Neoliberale möchten den Wohlfahrtsstaat am liebsten auf seine Basisfunktion der Armutsbekämpfung, -vermeidung und -verringerung reduzieren. Darüber hinaus obliegt ihm jedoch die Gewährleistung eines Höchstmaßes an sozialer Sicherheit für alle (im Hinblick auf das erreichte Maß an Produktivität, Wirtschaftskraft und gesellschaftlichem Wohlstand), d.h. unter den gegebenen Voraussetzungen nicht zuletzt: Lebensstandardsicherung im Falle des Arbeitsplatzverlustes, der Invalidität oder der Erwerbsunfähigkeit im Alter, und die Schaffung eines sozialen Ausgleichs, damit die Einkommens- bzw. Vermögensunterschiede nicht ins Extreme wachsen. Schon die neoliberalen „Klassiker“ lehnten solche Maßnahmen der Umverteilung prinzipiell ab. Im viel beschworenen „Zeitalter der Globalisierung“ gilt das Soziale erst recht als Luxus, den sich selbst eine wohlhabende Industrienation wie die deutsche nicht mehr leisten kann.



Milton Friedman erklärte die Privatwohltätigkeit seinerzeit zu der in mehrerer Hinsicht wünschenswertesten Form der Armutsbekämpfung: „Es ist bemerkenswert, daß in der Periode des Laissez-faire, in der Mitte und gegen Ende des 19. Jahrhunderts, in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien private Hilfsorganisationen und wohltätige Einrichtungen eine außergewöhnliche Verbreitung erfuhren. Einer der Hauptnachteile der Zunahme öffentlicher Wohlfahrt lag in der gleichzeitigen Abnahme privater Aktivitäten dieser Art.“ Umgekehrt haben das karitative Engagement, die ehrenamtliche Tätigkeit in der „Bürger-“ bzw. „Zivilgesellschaft“, die wohltätigen Spenden sowie das Stiftungswesen hierzulande offenbar gerade deshalb wieder Hochkonjunktur, weil man den Sozialstaat demontiert und dafür gesellschaftliche Ersatzinstitutionen braucht. Ginge es nach den neoliberalen Theoretikern, würden die meisten Bildungs-, Wissenschafts-, Kultur-, Umweltschutz-, Freizeit-, Sport- und Wohlfahrtseinrichtungen, kurz: fast alle Bereiche des öffentlichen Lebens, die nicht hoheitlicher Natur sind, noch stärker als bisher vom Kommerz beherrscht bzw. von der Spendierfreude privater Unternehmen, Mäzene und Sponsoren abhängig gemacht. Dabei wäre es erheblich besser, sie in der Obhut staatlicher – und das heißt bei uns: demokratisch legitimierter – Institutionen zu belassen. Stiftungen, die oftmals eher Steuersparmodelle für Multimillionäre und Milliardäre bilden als philanthropischen Motiven entspringen und sozial Benachteiligten nützen, können den entwickelten Wohlfahrtsstaat nicht ersetzen, sie dürfen ihn aber auch nur so weit ergänzen, als es der Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben dient. Öffentlich kontrollierten Entscheidungsprozessen gebührt absoluter Vorrang gegenüber privaten, dem Interesse an Imagepflege oder altruistischen Regungen geschuldeten Aktivitäten im sozialen Bereich.

### **Auf dem Weg vom Sozialversicherungs- zum Fürsorge-, Almosen- und Suppenküchenstaat?**

Kennzeichnend für den *deutschen* Wohlfahrtsstaat war seit Otto von Bismarcks Sozialreformen im 19. Jahrhundert, dass die Lohnarbeiter gegen allgemeine Lebensrisiken wie Krankheit, Invalidität und Not im Rentenalter *versichert* wurden. Durch die Zahlung von Beiträgen, an der sich ihre Arbeitgeber später grundsätzlich halbparitätisch beteiligten, erwarben sie – in der Bundesrepublik gemäß Art. 14 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützte – Ansprüche, die beim Eintritt des Versicherungsfalls befriedigt werden mussten. Nachteilig wirkte hingegen, dass sich die gesellschaftliche Statushierarchie und berufliche Standesunterschiede durch das Sozialversicherungssystem in den Wohlfahrtsstaat hinein verlängerten bzw. verfestigten: Je mehr man verdiente, umso höher fiel später auch die Altersrente aus. Wer keine (lückenlose) Erwerbsbiografie aufwies und/oder zu den Niedrigverdiener(inne)n gehörte, hatte dagegen auch keine bzw. entsprechend geringere Rentenzahlungen zu erwarten und musste in der Regel mit Fürsorgeleistungen vorliebnehmen.

Sieht man von der Weltwirtschaftskrise gegen Ende der 1920er-/Anfang der 1930er-Jahre, ihren negativen Konsequenzen für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Endstadium der Weimarer Republik sowie der rassistisch gefärbten Regierungspraxis des NS-Regimes ab, wurde der Wohlfahrtsstaat fast ein Jahrhundert lang *auf-* und *ausgebaut*. Besonders markant erscheinen im historischen Rückblick nach 1945 die Große Rentenreform 1957, die das aus Bismarcks Zeiten stammende Kapitaldeckungsprinzip durch ein modifiziertes Umlageverfahren ersetzte und die Altersrente dynamisierte, sowie die Ablösung des überkommenen Fürsorgerechts durch das *Bundessozialhilfegesetz* (BSHG), mit dem 1961 ein vor Gericht einklagbarer Rechtsanspruch auf Mindestsicherung geschaffen wurde.

Seit der Weltwirtschaftskrise 1974/75 betreiben hingegen sämtliche Bundesregierungen mal offen, mal verdeckt einen *Abbau* des Wohlfahrtsstaates. In allen vier Sozialversicherungszweigen (Gesetzliche Renten-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung) sanken die gesetzlich fixierten Leistungen, während die Anspruchsvoraussetzungen zum Teil drastisch verschärft wurden. Gleichzeitig trieben Neoliberale einen *Umbau* des Sozialstaates im Sinne einer grundlegenden Veränderung seiner Finanzierungs-, Verwaltungs- und Leistungsstrukturen voran.

Modellcharakter hatte die Mitte der 1990er-Jahre als fünfter und letzter Versicherungszweig geschaffene Pflegeversicherung. Sie ebnete den künftig womöglich als richtungweisend geltenden Weg vom Sozialversicherungs- zum (stärker steuerfinanzierten) Fürsorgestaat, der sich nicht mehr am individuellen Bedarf orientiert, sondern auf eine Mindestsicherung und Armenfürsorge beschränkt. In der Sozialen Pflegeversicherung gingen das Versicherungs- und das Fürsorgeprinzip, die Sozialstaatlichkeit und die Marktlogik eine merkwürdige Mischung bzw. eine widersprüchliche Verbindung ein. Klient(inn)en der ambulanten Pflegedienste avancierten zu „Kund(inn)en“, die sich für einen (Billig-)Anbieter entscheiden können. *Wettbewerbsstrukturen* schufen einen regelrechten „Pflegemarkt“, der zwar noch politisch reguliert wird, die Konkurrenz als maßgebliches Lenkungsprinzip aber in den Sozialstaat hinein verlängert. In der Praxis sorgten *gewinnorientierte* Pflegedienste weniger durch hohe Qualitätsstandards als durch unseriöse Abrechnungsmethoden für Aufsehen. Erstmals wurde die Beitragsparität zwischen Arbeitnehmer(inne)n und Arbeitgebern durchbrochen, indem man Letzteren als „Kompensation“ für ihre finanzielle Beteiligung an der Pflegeversicherung die Streichung des Buß- und Bettages als gesetzlicher Feiertag zubilligte. Insofern erfüllte die Pflegeversicherung im negativen Sinn eine gesellschaftspolitische *Pilotfunktion*.

Michael Vester charakterisiert die „Agenda 2010“ mit ihrer Verlagerung von Existenzrisiken auf Kranke und Arbeitslose als Paradigmenwechsel von einem „Sozialversicherungsstaat für alle“ zu einem Fürsorgestaat, der sich nur noch um die Ärmsten kümmert. Vor allem das als „Hartz IV“ bezeichnete Gesetzespaket

sollte die Arbeitslosigkeit (Verwaltung der davon Betroffenen) wie die Arbeit (Senkung des Reallohniveaus) billiger und die Bundesrepublik damit auf den Weltmärkten konkurrenzfähiger machen. Beschönigend als „Zusammenlegung mit der Sozialhilfe“ charakterisiert, war die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ein Markstein auf dem Weg zum Almosen- bzw. Suppenküchenstaat und ein Rückschritt in der Entwicklung des Arbeits- und Sozialrechts, weil sie mit einer Abschiebung der Langzeitarbeitslosen in die Wohlfahrt einherging. War die Arbeitslosenhilfe noch eine Lohnersatzleistung, die sich selbst Jahre oder Jahrzehnte später nach der Höhe des vorherigen Nettoverdienstes richtete, ist das Arbeitslosengeld II genauso niedrig wie die Sozialhilfe.

Wie durch Verabschiedung der sog. Riester-Reform vorher in der Rentenversicherung, wurde das Prinzip der Lebensstandardsicherung hiermit in einem weiteren Versicherungszweig aufgegeben. Wenn man die Menschen nötigt, komplementär zum eigentlichen Sicherungssystem für ihr Alter privat vorzusorgen, ist dies nicht nur moralisch zweifelhaft bzw. unsozial, weil die realen Bedürfnisse ihrer Empfänger/innen zweitrangig sind, sondern auch ökonomisch falsch, weil ausreichende Sozialtransfers für Rentner/innen die Massenkaufkraft stärken und gerade in Schwächeperioden die Binnenkonjunktur stützen würden.

Neoliberale plädieren seit Jahren für eine stärkere Steuerfinanzierung sozialer Leistungen, obwohl oder genauer: weil sie wissen (müssten), dass die Arbeitnehmer/innen im deutschen „Lohnsteuerstaat“ viel stärker zur Ader gelassen werden als Kapitaleigentümer, Großaktionäre und Topmanager. Die weitere Entlastung der Arbeitgeber durch Abschaffung der vormals paritätischen Beitragsfinanzierung würde die Familien der Niedrig- und Normalverdiener/innen doppelt treffen – von der Tendenz zur Erhebung bzw. Erhöhung *indirekter*, Massen- und Verbrauchssteuern (wie der Mehrwert- und Versicherungssteuer von 16 auf 19 Prozent zum 1. Januar 2007) ganz zu schweigen. Neoliberale präferieren ein Fürsorgesystem nach angelsächsischem Muster, das nicht auf erworbenen Rechtsansprüchen (Eigentumsgarantie bei Sozialleistungen) basiert, sondern die Vergabe von Transferleistungen nach Kassenlage (des Staatshaushaltes) ermöglicht.

Das lohn- und beitragsbezogene Sicherungssystem der Bundesrepublik entspricht aufgrund des gültigen Äquivalenzprinzips (Balance von Leistung und Gegenleistung), welches Ein- und Auszahlungsbeträge etwa in der Gesetzlichen Rentenversicherung miteinander in eine Kausalbeziehung, wenn auch nicht völlig zur Deckung bringt, weitgehend der Leistungsideologie und einem meritorischen Gerechtigkeitsverständnis. Trotzdem droht der Sozial(versicherungs)staat, welcher seit Bismarck vor Standardrisiken schützen sollte, als Fürsorgesystem zu enden, das einerseits weniger über Beiträge von Arbeitgebern und Versicherten als durch Steuermittel finanziert wird und andererseits nicht mehr den Lebensstandard seiner

Klientel erhält, sondern dieser nur noch eine Basisversorgung (bloße Existenzsicherung) angedeihen lässt.

An die Stelle der Versicherungs- treten immer stärker (verbrauchs)steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen und die Privatwohltätigkeit, was die öffentliche Aufwertung der „Eigenvorsorge“ und der „Selbstverantwortung“ kaschiert. Dadurch lässt sich nach neoliberaler Überzeugung die Sozialleistungs- bzw. Staatsquote senken sowie die Erwerbslosigkeit deutlich verringern. Der sozialpolitische Dreiklang neoliberaler Modernisierer lautet im Grunde: Entstaatlichung, Entsicherung und Entrechtung jener Menschen, die entweder unfähig oder nicht willens sind, auf dem (Arbeits-)Markt ein ihre Existenz sicherndes Einkommen zu erzielen. Dass er weniger die Verbesserung der Lebenssituation davon Betroffener als die Entlastung der Unternehmen, Kapitaleigentümer und Spitzenverdiener bezweckt, lässt ihn besonders für Letztere attraktiv erscheinen, obwohl die negativen Folgen auch für sie auf der Hand liegen.

Sowohl das Versicherungsprinzip selbst wie auch die Bindung der Sozialleistungen an die Erwerbsarbeit stehen im Kreuzfeuer neoliberaler Kritik. Vor allem die Lohn- und Beitragsbezogenheit der Sozialleistungen gilt als problematisch, weil sie nicht nur den „Produktionsfaktor Arbeit“ (tatsächlich gemeint: das investierende Kapital) über Gebühr belaste, sondern aufgrund der gesetzlichen Lohnnebenkosten, vornehmlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, auch die Konkurrenzfähigkeit des „Standorts D“ in einer globalisierten Wirtschaft beeinträchtigt.

Seine neoliberalen Kritiker werfen dem Sozialstaat vor, die Freiheit nicht bloß der einzelnen Wirtschaftssubjekte, Unternehmer und Arbeitnehmer/innen, sondern auch seiner armen, erwerbslosen Bürger/innen mit Füßen zu treten. Geradezu beispielhaft argumentiert in diesem Zusammenhang Rainer Hank: „Der Wohlfahrtsstaat entwürdigt, indem er Almosen verteilt.“ Dies tat der Sozialstaat früher gerade nicht, weil er die Grundrechte achtete und sein Handeln auf Rechtsansprüchen beruhte, die bürokratische Willkürmaßnahmen seitens der Behörden ausschließen sollten. Erst die neoliberale Transformation des Wohlfahrtsstaates reduziert diesen darauf, nur noch das Existenzminimum seiner vom Markt ausgegrenzten Bürger/innen mehr schlecht als recht zu sichern oder durch das zivilgesellschaftliche Engagement der Besserverdienenden sichern zu lassen. Almosen schaffen keine soziale Gerechtigkeit, wie sie der moderne Wohlfahrtsstaat verlangt, vielmehr das Gegenteil davon. Wenn es den Reichen überlassen bleibt, was sie den Armen geben, wird deren Menschenwürde im Schenkungsakt selbst verletzt. Nur der bisher verfassungsgerichtlich garantierte Rechtsanspruch auf Transferleistungen verhindert, dass Lebensrisiken in Existenzkrisen münden. Ohne den Wohlfahrtsstaat wird die Lohnarbeit im globalisierten Kapitalismus zum sozialen Vabanquespiel, was jeder Durchschnittsverdiener weiß, der kein Vermögen besitzt.

Ziel einer sinnvollen Reform des Wohlfahrtsstaates kann nicht die Senkung der Lohnnebenkosten durch eine Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung, sondern muss deren Abkopplung von den unter Druck geratenen Löhnen sein. Dafür bietet sich ein Wertschöpfungsbeitrag an, fälschlicherweise auch „Maschinensteuer“ genannt. Statt oder neben der Bruttolohn- und -gehaltssumme könnte (auch) die Bruttowertschöpfung eines Unternehmens als Bemessungsgrundlage für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung dienen. Wenn man das Wohlfahrtssystem ganz von der Erwerbsarbeit abkoppeln will, ließe sich die bisherige Sozial- zu einer Volks- oder Bürgerversicherung erweitern, in die alle Wohnbürger/innen einbezogen wären. Sie müssten unabhängig von der Quelle und der Höhe ihres Einkommens (systemwidrige Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenzen entfallen) dann Beiträge entrichten, wenn sie hierzu fähig sind. Ansonsten würde der Staat gewissermaßen als Ausfallbürge einspringen.

Die Autoren: Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Dr. Bettina Lösch und Dr. Ralf Ptak sind als Sozial-, Politik- bzw. Wirtschaftswissenschaftler an der Universität zu Köln tätig.

## Inhalt

### Ralf Ptak

#### Grundlagen des Neoliberalismus

1. Die Ursprünge des Neoliberalismus
2. Markt, Staat und Wettbewerb in der neoliberalen Theorie
3. Gesellschaft und Menschenbild im Neoliberalismus
4. Der Neoliberalismus als Projekt der politischen Praxis

### Tim Engartner

#### Privatisierung und Liberalisierung – Strategien zur Selbstentmachtung des öffentlichen Sektors

1. Ein Kernpunkt des neoliberalen Projekts: das Privateigentum als Basis menschlichen Daseins
2. Die neoliberale Kritik an öffentlichem Eigentum und staatlicher Wirtschaftstätigkeit
3. Politische Voraussetzungen, Strategien und Instrumente der Privatisierung
4. Wegbereiter der Privatisierung: EU-Richtlinien, GATS und TRIPS
5. Abkehr von einst ehernen demokratischen und sozialstaatlichen Prinzipien

Christoph Butterwegge

Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-)Politik

1. Sozialstaatskritik, Diskursstrategien und Legitimationstechniken des Neoliberalismus
2. Institutionelle bzw. Strukturveränderungen: Wohlfahrtsstaat und Staatsordnung im Umbruch
3. Folgen des Wettbewerbswahns: Spaltung der Gesellschaft, soziale Exklusion und allgemeine Destabilisierung

Bettina Lösch

Die neoliberale Hegemonie als Gefahr für die Demokratie

1. Vom Elend der Politik im Neoliberalismus: Demokratie als Funktion der Ökonomie
2. Die Demontage liberaler Demokratie im Zeichen der neoliberalen Hegemonie
3. Neoliberale Globalisierung: neue politische Akteure und die Privatisierung von Politik
4. Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung neoliberaler Politik