

Zur sozialen Lage in Deutschland zehn Jahre nach dem Weltsozialgipfel von Kopenhagen

VON KLAUS HEIDEL¹

Nur wenige Jahre nach dem Ende der bipolaren Weltordnung – oder genauer: nach dem Zerfall des „östlichen Poles“ derselben – waren die großen Weltkonferenzen in der ersten Hälfte der 90er Jahre von der Erwartung geprägt, weit gesteckte soziale und Entwicklungsziele erreichen zu können. In diesem Sinne verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs bei dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen im März 1995 in ihrer Erklärung dazu, „die beispiellosen Möglichkeiten zu nutzen, die sich uns nach dem Ende des Kalten Krieges bieten, um die soziale Entwicklung und die soziale Gerechtigkeit zu fördern“. Ausdruck dieser optimistischen Grundstimmung war, dass sozialer Fortschritt zum – allerdings nicht näher definierten – Leitbild in den Abschlussdokumenten aufsteigen konnte. Getragen vom Vertrauen in die Gestaltungsmacht von Politik, konnten sich die Staats- und Regierungschefs dazu verpflichten, nicht nur „Armut zu beseitigen“, sondern auch „das Ziel der Vollbeschäftigung als grundlegende Priorität unserer Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern“ und grundsätzlich „stabile, sichere und gerechte Gesellschaften“ aufzubauen.²

Zugleich betonten die Abschlussdokumente des Weltsozialgipfels, dass das Streben nach sozialem Fortschritt und sozialer Gerechtigkeit im Zentrum staatlichen Handelns stehen müsse: „Wir werden [...] bei nationalen, regionalen und internationalen Politiken und Maßnahmen der Förderung des sozialen Fortschritts, der Gerechtigkeit und der Verbesserung der Lebensbedingungen auf der Grundlage der vollen Teilhabe aller Menschen höchste Priorität einräumen“.³

In Abkehr von neoliberalen Politikansätzen, die seinerzeit unter anderem den Internationalen Währungsfonds und (abgeschwächt) die Weltbank beherrschten, betonten die Staats- und Regierungschefs zugleich, dass sozialer Fortschritt „nicht einfach durch das freie Spiel der Marktkräfte herbeigeführt“ werden könne. Vielmehr bedürfe es „staatlicher Maßnahmen, um Marktversagen zu korrigieren, die Marktmechanismen zu ergänzen, die soziale Stabilität zu wahren und ein nationales und internationales Wirtschaftsumfeld zu schaffen, das ein bestandfähiges Wachstum in weltweitem Umfang fördert“.⁴

Vielfältige Hinweise auf die Menschenrechte sollten dieser fortschrittsoptimistischen Sichtweise völkerrechtliche Relevanz verleihen, wobei diese Hinweise unausgesprochen, aber unübersehbar die Vorstellung der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 nachklingen ließen, dass Menschenrechte universal und unteilbar seien.

Nicht zuletzt verband der Weltsozialgipfel nationale und internationale Perspektiven sowie – zumindest vom Anspruch her auf eine stärkere Kohärenz von Einzelpolitiken zielend – Sozial-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik: Es ging ihm um nicht weniger als um weltweiten sozialen Fortschritt.

Sozialpolitische Defensiven

Zehn Jahre nach dem Weltsozialgipfel hat sich diese fortschrittsoptimistische Perspektive weit gehend verflüchtigt. Das Streben nach sozialer Entwicklung und nach sozialem Fortschritt wurde auf das Defensivziel der Bekämpfung von Armut reduziert. An die Stelle des grundsätzlichen Vertrauens in die staatliche Lösungskompetenz trat das Misstrauen in die Fähigkeiten des Staates, zentrale soziale und wirtschaftliche

Herausforderungen meistern zu können. Die zaghaften Versuche einer kohärenten Politikgestaltung blieben unter dem Druck vielfältiger Lobbybemühungen von Interessengruppen in Anfängen stecken. Und immer stärker trat als Handlungsantrieb die Sorge in den Vordergrund, im schärfer werdenden internationalen Wettbewerb in Zeiten der Globalisierung nicht mehr bestehen zu können.

Selbst in reichen Industrieländern wie Deutschland gelang es der Politik nicht, auf den Gipfelhöhen von Kopenhagen zu bleiben – sofern dieser Weltgipfel überhaupt in ihrem Horizonte aufgetaucht war. So wurde diesem ersten Weltgipfel für soziale Entwicklung im Deutschen Bundestag zunächst nur eine gewisse entwicklungs-, aber keine sozialpolitische Bedeutung eingeräumt (wenn man von einem abgelehnten Antrag der damaligen PDS-Fraktion auf Einsetzung einer Kommission zur Überprüfung der Umsetzung der Verpflichtungen des Weltsozialgipfels einmal absieht).

Erst im Mai 1999, ein halbes Jahr nach Antritt der rot-grünen Bundesregierung, kamen die damaligen Regierungsfractionen auf den Kopenhagener Gipfel zurück, indem sie ihre Aufforderung an die Bundesregierung, einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen, ausdrücklich mit dem Hinweis begründeten, Deutschland habe sich durch seine Unterschrift unter das Abschlussdokument von Kopenhagen zur Erstellung eines nationalen Armutsberichtes verpflichtet. Zwar betonte dieser Antrag in Übereinstimmung mit dem gemeinsamen Wort über die soziale und wirtschaftliche Lage, das die evangelische und die katholische Kirche in Deutschland 1997 vorgelegt hatten, dass der Bericht auch auf Reichtum eingehen müsse, doch machte seine Begründung deutlich, dass es den Antragstellern vor allem um die Bekämpfung von Armut ging.

1 Klaus Heidelberg ist Mitbegründer und Mitarbeiter bei der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.

2 WSSD, Erklärung; Ziffer 5, Verpflichtung 1, 3 und 4 <http://www.un.org/Depts/german/wirtsozentw/socsum/socsum2.htm>

3 ebenda, Ziffer 25

4 WSSD Aktionsprogramm, Ziffer 6, <http://www.un.org/Depts/german/wirtsozentw/socsum/socsum6.htm>

Diesem Trend entsprach, wenn der ambitionierte Beschluss des Europäischen Rates von Lissabon im Jahre 2000, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“, in seinem sozialpolitischen Teil vor allem auf die Herstellung eines sozialen Zusammenhanges angesichts existierender oder drohender sozialer Spaltungen zielte. Folgerichtig hießen die bisher zwei Aktionsprogramme der Bundesregierung zur Umsetzung des Lissabon-Beschlusses auch Aktionspläne „zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“.

Je länger desto mehr war (auch) der deutschen Politik jener Optimismus verloren gegangen, der noch in den 70er Jahren von „Mehr Demokratie wagen“ und „Modell Deutschland“ reden konnte. Angesichts zunehmender Herausforderungen des Sozialstaates, einer von Regierungsprogrammen und Regierungswechseln unbeeindruckten Arbeitslosigkeit, zunehmender Armut und wachsender Unsicherheiten in Zeiten der Globalisierung war der Politik jeder Fortschrittsoptimismus abhanden gekommen.

Deregulierungen und Rücknahmen sozialer Leistungen – eingeleitet von der Bundesregierung unter Helmut Kohl und von der rot-grünen Bundesregierung nach vorübergehender Rücknahme in anderer Form bekräftigt oder neu ins Werk gesetzt – wurden und werden mit der Notwendigkeit begründet, durch Anpassungsleistungen an vermeintliche Sachzwänge wenigstens den Kernbestand des Sozialstaates für künftige Generationen zu sichern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands angesichts der schärfer werdenden Weltmarktkonkurrenz wieder herzustellen.

Vergleichbares gilt hinsichtlich der Versuche, das Gesundheitswesen und das Rentensystem angesichts knapper

werdender öffentlicher Kassen und angesichts einer demographischen Herausforderung zukunftsfest zu machen.

Dieser defensiven Grundausrichtung widersprachen nur wenige sozialpolitische Maßnahmen der rot-grünen Bundesregierung vor allem zur Verbesserung der Situation von Familien und bei der Eingliederung von Behinderten.

Defensiv begründet wurde nicht zuletzt die Politik umfassender Steuersenkungen – von der Union mit den Petersberger Beschlüssen Mitte der 90er Jahre angestrebt, von der oppositionellen SPD im Bundesrat blockiert und von der selben Partei dann nach ihrem Regierungsantritt rasch realisiert. Denn erklärtes Ziel aller steuerpolitischen Reformansätze war und ist nicht sozialer Fortschritt, sondern Anpassung an – angeblich oder tatsächlich – veränderte Rahmenbedingungen.

Mit diesen Anpassungsversuchen einher ging der partielle Rückzug des Staates – ob Post oder Bahn, Altersvorsorge oder Gesundheitswesen, Wasserversorgung oder Bildung: Stets galt es als ausgemacht, dass der Staat je länger desto weniger in der Lage sei, Aufgaben zu bewältigen, die ehemals als öffentliche gedacht waren. Dass mit manchen Privatisierungen auch punktuell öffentliche Haushaltslöcher gestopft werden sollten, ist ein weiterer Hinweis auf den defensiven Charakter der Reformen der letzten zehn Jahre.

Dieses Misstrauen in die eigene Problemlösungskompetenz konnte auch deshalb in politischen Entscheidungsgremien so rasch Einzug halten, weil schon lange bereit stehende liberale Perspektiven von Freiheit und Selbstverantwortung rasch mehrheitsfähig wurden: In solcher Sichtweise befreite der „aktivierende Sozialstaat“ mit seinem „Fördern und Fordern“ den Einzelnen vom Gängelband des bemutternden Sozialstaates, und der Einschnitt in

eine wuchernde staatliche Bürokratie sollte der Entfaltung wirtschaftlicher Initiative Raum schaffen. Zugleich unterstrich das Konzept des „Förderns und Forderns“ die Notwendigkeit, dass sich die Menschen zur Anpassung an die Bedürfnisse des Marktes, der globalen Wirtschaft gar bereit erklären und fähig erweisen müssen.

Vierfacher Paradigmenwechsel

Zu besichtigen ist also ein vierfacher Paradigmenwandel:

1. An die Stelle eines Vertrauens in die Möglichkeiten einer perspektivischen Politikgestaltung trat die Anpassung der Politik an empfundene Sachzwänge.
2. Die Regulierung des Marktes nach den Bedürfnissen des Menschen wurde verdrängt von der Auffassung, Menschen hätten sich an die Bedürfnisse des Marktes anzupassen.
3. Vom Streben nach sozialem Fortschritt blieb als Restgröße der Fokus auf Armutsbekämpfung
4. und die staatliche Fürsorgepolitik wurde zurück gefahren im Namen einer Förderung der Eigeninitiative und im Vertrauen auf den gesellschaftlichen Nutzen von Privatisierungen.

Zeitgleich zu diesem Paradigmenwandel war der bis dahin vorherrschende Begriff sozialer Gerechtigkeit fragwürdig geworden. Legte er doch Wert auf eine ausreichende Ressourcenausstattung aller Bürgerinnen und Bürger und zielte daher – unter anderem – auf Verteilungsgerechtigkeit. Jetzt aber war dieses Ziel angesichts der offensichtlichen Ungleichverteilung materieller Ressourcen obsolet geworden. Verteilungsgerechtigkeit wurde nicht mehr als ausdrückliches Ziel akzeptiert, sondern zum Nebenprodukt einer sich entwickelnden Kultur der Chancengleichheit erklärt.

Selbst der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung nahm ein Gerechtigkeitsverständnis auf, das sich ausdrücklich gegen einen Begriff von sozialer Gerechtigkeit als Ausgleich sozialer Ungleichheiten wendet mit der Begründung: „Ein rein passiver Ausgleich sichert den materiellen Status nur vorübergehend“.⁵ Problematisch hierbei ist, dass Befähigungs- und Chancengerechtigkeit an die Stelle von Verteilungsgerechtigkeit gesetzt wurden. Soll über die Befähigungsgerechtigkeit die Beteiligung aller Bürger angestrebt werden, dann müssen jedoch auch die Voraussetzungen dieser Befähigung und Beteiligung gerade durch verteilungspolitische Maßnahmen gesichert werden. Befähigungsgerechtigkeit, die Chancengerechtigkeit im Blick hat, und Verteilungsgerechtigkeit dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern bedingen einander.

Es muss zu denken geben, dass gerade in einer Zeit, in der Deutschland so reich wie nie zu vor ist und zugleich Armut bedrängend zugenommen hat, die Orientierung an der Verteilungsgerechtigkeit durch eine Orientierung an der Befähigungs-, Teilhabe- oder Chancengerechtigkeit abgelöst werden soll. Chancengleichheit beim Start ist aber eine Täuschung, solange die einen unter Bedingungen von relativer Armut und die anderen unter bislang nicht gekanntem Wohlstand an den Start gehen.

Reicher werden reicher, Arme ärmer

Denn in der Tat hat sich in Deutschland in den zehn Jahren seit dem Weltsozialgipfel ein wesentlich älterer Trend fortgesetzt, der Reiche reicher und Arme ärmer werden ließ. Zwar darf gerade im internationalen Vergleich nicht unterschätzt werden, dass in Deutschland

weit überdurchschnittlicher Reichtum auf der einen und Armut auf der anderen Seite keinesfalls die soziale Wirklichkeit beherrschen, denn der überwiegende Teil der Bevölkerung ist weder arm noch sehr reich. Dennoch aber rückten der obere und der untere Rand der Verteilung finanzieller Ressourcen je länger desto weiter auseinander. Auch wenn dieser langfristige Trend durch die Sonderbedingungen im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung überlagert wurde, ist er dennoch klar zu erkennen.

Einerseits nämlich nutzten die privaten Haushalte das jahrzehntelange Wirtschaftswachstum Deutschlands zu einem gewaltigen Vermögensaufbau: Reichtum ist in Deutschland vor allem privater Reichtum. So stieg nach Angaben der Deutschen Bundesbank das gesamte Bruttovermögen privater Haushalte (ohne Betriebsvermögen) preisbereinigt von rund zwei Billionen Euro im Jahr 1970 auf 8,5 Billionen in 1999. Das Geldvermögen kletterte im gleichen Zeitraum real auf das 5,6fache des Wertes von 1970. (Der Einbruch nach dem Börsencrash von 1999 ist inzwischen wieder überwunden.)

Dieser wachsende private Reichtum zeigt sich auch im kräftigen Anstieg der Unternehmens- und Vermögenseinkommen privater Haushalte, die 2003 inflationsbereinigt das 2,7fache des Wertes von 1970 erreichten: Noch 1960 waren die privaten Unternehmens- und Vermögenseinkommen „nur“ doppelt so hoch wie die der Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften und GmbHs), 2003 aber betragen sie – trotz einer zweijährigen Abschwungphase – mit 450 Milliarden Euro das Zehnfache der entsprechenden Einkommen der Kapitalgesellschaften.

Andererseits aber ist der wachsende private Reichtum immer ungleicher verteilt. Dies zeigten auch die beiden Armuts- und Reichtumsberichte der

Bundesregierung. Ihnen und einer Vielzahl weiterer Studien ist zu entnehmen, dass die Konzentration der Einkommen und Vermögen mit Beginn der 90er zunahm.

In diesen Jahren wuchs zum Beispiel nach Angaben der offiziellen Statistik der Vermögensanteil des obersten Zehntels der westdeutschen Haushalte von 41 auf fast 45 Prozent.⁶ Demgegenüber kamen die „untere“ Hälfte der Haushalte 2003 zusammen gerade einmal auf 4,4 Prozent des Gesamtvermögens nach 5,4 Prozent im Jahre 1993. Am untersten Ende der Vermögensverteilung verschärfte sich die Verschuldung. 2003 war das ärmste Zehntel der Haushalte in den alten Bundesländern in der Höhe von 0,5 Prozent des Vermögens verschuldet. 1993 waren es noch 0,2 Prozent gewesen. Dieser Struktur der westdeutschen Vermögensverteilung glich sich die ostdeutsche tendenziell an.

Dass die Vermögensverteilung in Wirklichkeit noch ungleicher sein dürfte, legt ein Blick in die frühere Vermögenssteuerstatistik nahe. Auf der Grundlage ihrer letzten Darstellung für 1995 kann geschätzt werden, dass damals ein Drittel des gesamten veranlagten deutschen Privatvermögens im Besitz von weniger als 0,1 Prozent der Haushalte war.⁷ Diese Konzentration der Vermögen dürfte – folgen wir dem Trend, den die offizielle Haushaltstichprobe zeigt – zugenommen haben.

⁶ So die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Sie wird in etwa fünfjährigem Turnus vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern durchgeführt.

⁷ Die Vermögenssteuerstatistik erfasste Steuerpflichtige und nicht Haushalte, daher ist diese Angabe eine (allerdings vorsichtige) Schätzung. Leider gibt es für die Folgejahre keine vergleichbar ausdifferenzierten Daten mehr, da mit der Aussetzung der Vermögensteuer auch die diesbezügliche Statistik wegfiel, die sonst zur Verfügung stehenden offiziellen Erhebungen aber keine vergleichbaren Daten bereit stellen.

⁵ „Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“, S. LII

Sozialpolitisch von besonderer Bedeutung ist, dass vor allem die Geldvermögen immer ungleicher verteilt sind: 1993 besaßen die „reichsten“ zehn Prozent der Haushalte 44,5 Prozent des gesamten Nettogeldvermögens, 2003 waren es 51 Prozent. Die Schulden des „ärmsten“ Zehntels verschärften sich in diesen Jahren, und das zweitunterste Zehntel verlor seine ehemals winzigen Anteile am gesamten Geldvermögen. Hierbei sind die Einkommen aus Vermögen und die Ersparnis noch ungleicher als die Vermögen selbst verteilt. Deshalb dürfte die Vermögenskonzentration eher zu- als abnehmen. Da aber die Vermögensbildung eine, wenn nicht gar die entscheidende Voraussetzung dafür ist, dass Menschen kapitalgedeckte Vorsorge treffen können, sind also die entsprechenden Verwirklichungschancen extrem ungleich verteilt.

Zeitgleich mit dem Anstieg und der Konzentration des privaten Reichtums nahm Armut zu. Dies ist oft dokumentiert und auch vom zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung beschrieben worden. An wenigem sei erinnert:

Erstens sind immer mehr Menschen potentiell auf staatliche Transfers angewiesen, um sozial nicht ausgegrenzt zu werden: Seit Anfang der 80er Jahre stieg der Bevölkerungsanteil in Haushalten unter der Grenze zur relativen Armut beständig: Lebten 1978 in relativ armen Haushalten 6,5 Prozent der Bevölkerung, waren es 2002 in den alten Bundesländern über elf Prozent, wobei der Anteil der in relativer Armut Lebenden vor allem in den 80er und frühen 90er Jahren und damit ausgerechnet in Zeiten hohen Wirtschaftswachstums stark zunahm.⁸ Auch in den neuen Bundesländern wuchs der Be-

völkerungsanteil der Menschen in relativer Armut und liegt deutlich über dem westdeutschen Niveau. (Ob Menschen in relativer Einkommensarmut tatsächlich sozial ausgegrenzt sind, hängt von mehreren Faktoren ab, die Wahrscheinlichkeit aber ist hoch.)

Zweitens gibt es Bevölkerungsgruppen, die überdurchschnittlich oft in relativer Armut leben – ein deutlicher Hinweis darauf, dass weit eher strukturelle als individuelle Faktoren für prekäre Lebenslagen verantwortlich und daher sozialpolitische Sanktionen wie das Absenken von Leistungen keine armutsbekämpfenden Maßnahmen sind. Neben jungen Menschen unter 24 Jahren, Einpersonenhaushalte und allein Erziehenden leben Arbeitslose weit überdurchschnittlich in relativ einkommensarmen Haushalten. 1998 hatte ein Drittel von ihnen ein Einkommen unter der Armutsrisikoquote, 2003 waren es aber fast 41 Prozent. Dieser vielfach dokumentierte Befund einer zunehmend prekärer werdenden Situation der Haushalte Arbeitsloser wirft ein düsteres Licht auf die Arbeitsmarktreflexionen der letzten Jahre und hier insbesondere auf die Einführung des Arbeitslosengeldes II.

Drittens verschärfte sich Armut in den letzten drei Jahrzehnten – wodurch sich der Bedarf an staatlichen Transfers potentiell erhöhte: 1973 wäre eine durchschnittliche Aufbesserung des Einkommens relativ armer Haushalte um 8,7 Prozent ausreichend gewesen, um die Grenze zur relativen Armut zu erreichen, 1998 aber hätte es einer Einkommenserhöhung um 25 Prozent bedurft. Seither blieb die Armutslucke in etwa konstant und in den alten Bundesländern spürbar über dem Wert für Ostdeutschland.

Viertens nahm die Dauer der Unterstützungsbedürftigkeit armer Haushalte zu, denn die Einkommensmobilität dieser Haushalte sank. Es stieg also die Wahr-

scheinlichkeit, dass einmal in Armut abgesunkene Haushalte auch arm bleiben. Vor allem bei Langzeitarbeitslosigkeit und Überschuldung setzte sich Armut fest. In diesem Zusammenhang ist besonders bedeutsam, dass der Anteil überschuldeter Haushalte von 1999 bis 2002 deutlich auf acht Prozent zunahm – ein Anstieg um 13 Prozent – und diese überschuldeten Haushalte zu einem großen Teil unterhalb der Armutsrisikogrenze zu finden sind.

Fünftens entstanden sozialräumliche Verdichtungen von Armutslagen mit überdurchschnittlicher „Vererbung“ von sozialer Ausgrenzung: Stadtteile oder Regionen, die sich durch hohe Armuts- und Arbeitslosigkeitsquoten sowie durch Verwahrlosung des öffentlichen Raumes bei Verschlechterung der Infrastruktur auszeichnen. Armut scheint somit Armut „anzuziehen“ – wie Reichtum Reichtum. Diese sozialräumliche und intergenerative Verdichtung von Armut zeigt, dass eine gerechte Verteilung von Verwirklichungschancen ohne ausreichende finanzielle Ausstattung der Haushalte am unteren Ende der Einkommens- und Vermögensverteilung nicht zu haben sein wird: Auch Befähigungsgerechtigkeit kommt ohne Verteilungsgerechtigkeit nicht aus.

Der Strukturwandel des Arbeitsmarktes

Dass aber soziale Gerechtigkeit in jeder ihrer Ausprägungen auf Dauer bedroht ist, hängt entscheidend mit einem Strukturwandel des Arbeitsmarktes zusammen, der sich weit gehend uneindruckt vom Wechsel der Regierungen und Politiken vollzog. Dabei erwies sich vor allem und gegen jede tagespolitische Polemik der Anstieg der Massenarbeitslosigkeit als mehr oder weniger politikresistent.

Denn eine Hauptursache dafür, dass immer mehr Menschen relativ arm sind, dass Armut schärfer wird und Armuts-

⁸ Die Grenze zur relativen Armut liegt bei 50 Prozent des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens (arithmetisches Mittel).

lagen länger dauern, ist der Umstand, dass die auf dem Markt durch Erwerbsarbeit und Vermögen erzielten Einkommen – die Markteinkommen also – für eine steigende Zahl von Menschen nicht mehr ausreichen, um sich vor relativer Armut zu schützen. Während 1973 erst etwas über 20 Prozent der Bevölkerung in Haushalten mit einem Markteinkommen unter der Grenze zur relativen Armut lebten, war dieser Anteil bis 1998 auf über 30 Prozent gestiegen. Diese Entwicklung setzte sich in den Folgejahren fort – im Jahre 2003 hätten sich in den alten Bundesländern 38,3 Prozent und in den neuen 55,1 Prozent der Bevölkerung in Haushalten unter der Armutsrisikogrenze befunden, wenn öffentliche Transfers relative Einkommensarmut nicht verhindert hätten.⁹

Hintergrund dieser Entwicklung ist vor allem ein mehrfacher Strukturwandel des Arbeitsmarktes.¹⁰ Wenige Aspekte seien angedeutet:

Seit den 80er Jahren nahm der Niedriglohnbereich zu und umfasste im Jahre 2001 in den alten Bundesländern 15 Prozent der Vollzeitbeschäftigten. Der Wert für Gesamtdeutschland lag zu diesem Zeitpunkt bei 17,4 Prozent.¹¹

Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten wuchs seit Ende der 80er Jahre, in den 90er Jahren stark und stieg seit der Reform der geringfügigen Beschäftigung zum 1. April 2003 sprunghaft auf fast fünf Millionen im

Juni 2004 an. Auf diese Weise wurden unter anderem Vollzeitbeschäftigten verdrängt und Arbeitsverhältnisse geschaffen, die kein ausreichendes Erwerbseinkommen bieten. Etwa drei Viertel dieser Minijobber sind zwischen 20 und 65 Jahre alt und damit in einer erwerbsbiographischen Phase, in der sie mehrheitlich ausschließlich auf Einkommen aus Erwerbsarbeit angewiesen sein dürften.

Vor allem aber und im scharfen Widerspruch zu dem Fortschrittsoptimismus des Weltsozialgipfels verfestigte sich die Arbeitslosigkeit. Der Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen nahm von fünf Prozent im Jahre 1974 auf nahezu 40 Prozent in 2000 zu. Zwar fiel er in den Folgejahren spürbar, doch seit 2003 steigt er wieder. Dabei nimmt mit dem Alter die Gefahr zu, nie wieder einer Erwerbsarbeit nachgehen zu können – mehr als die Hälfte der über 50jährigen Arbeitslosen ist länger als ein Jahr ohne bezahlte Arbeit. Dieser Befund ist deshalb sozialpolitisch besonders bedeutsam, weil es erstens einen engen und gut dokumentierten Zusammenhang von Langzeitarbeitslosigkeit und Armut gibt. Zweitens ist eine Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt schon allein deshalb unwahrscheinlich, weil die geschätzte Gesamtzahl der offenen Stellen – und nicht nur die der gemeldeten – deutlich unter der Zahl der Arbeitslosen liegt und daher ältere Menschen mit vielen jüngeren konkurrieren müssen, die zumindest im Anstellungsfalle billiger als ältere Beschäftigte sind. In den alten Bundesländern kamen 2001 auf eine offene Stelle zweieinhalb Arbeitslose, in den neuen Ländern waren es sogar zehn. Seither hat sich diese Schere weiter geöffnet.

Hierbei hat sich die Situation seit Beginn der 90er Jahre verschärft. Zwar stieg die Arbeitslosenquote in Deutschland seit Mitte der 70er Jahre wellen-

förmig an, doch erst seit Anfang der 90er Jahre kam es zu einem dramatischen Rückgang der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten: Sie sank von 29,3 Millionen 1991 auf 26,5 Millionen im Jahr 2004. Dieser Rückgang um 2,8 Millionen entsprach einem Einbruch um rund zehn Prozent. Dieser Rückgang ist im Gegensatz zur häufig vertretenen Auffassung keine neue Entwicklung. Bereits von 1992 bis 1998 ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Gesamtdeutschland täglich um 967 zurück, im Zeitraum 2001 bis 2004 betrug dieser Rückgang 1.181 Beschäftigte pro Tag.

Auffällig ist hierbei erstens, dass das Bruttoinlandsprodukt in diesen Jahren des Einbruches auf dem Arbeitsmarkt real weiter wuchs: Wirtschaftswachstum schafft keinesfalls immer „von sich aus“ Arbeitsplätze.

Globalisierung schuf Arbeitsplätze

Zweitens zeigt ein genauerer Blick auf die Ursachen der Massenarbeitslosigkeit, dass es keinesfalls die Globalisierung ist, die vor allem für die Massenarbeitslosigkeit verantwortlich ist – ganz im Gegensatz zu der seit Jahrzehnten von Unternehmen mit großem Nachdruck vorgetragenen und seit einem Jahrzehnt von der Gesellschaft weithin geglaubten Behauptung, die Arbeitslosigkeit sei vor allem eine Folge fehlender internationaler wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit.

Ohne Globalisierung wäre nämlich die Arbeitslosigkeit höher. Von 1995 bis 2000¹² stieg die Zahl der exportabhängigen Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe netto um 8,9 Prozent oder

¹² Neuere Zahlen für die zugrunde liegende Input-Output-Rechnung des Statistischen Bundesamtes und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung lagen im Sommer 2005 noch nicht vor.

⁹ Die Armutsrisikogrenze bezieht sich auf das Unterschreiten eines Einkommens von 60 Prozent des Median. Da der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung einer anderen Systematik als der erste folgt, ist ein präziser Langzeitvergleich nicht möglich.

¹⁰ Im Blick auf Teilaspekte kommen andere Faktoren – wie etwa die deutliche Zunahme allein Erziehender – hinzu.

¹¹ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit bezeichnet einen Lohn, der unterhalb von zwei Dritteln des Medianlohnes liegt, als Niedriglohn.

um rund 300.000.¹³ In diesen Jahren sind also im gesamtwirtschaftlichen Saldo durch die Globalisierung mehr Arbeitsplätze entstanden als verloren gegangen.

Im Gegensatz hierzu wurde die Arbeitslosigkeit verschärft durch Entwicklungen, die nicht – oder zumindest nicht in erster Linie – mit der Globalisierung zusammen hängen:

- Im Zuge der Wiedervereinigung gingen über 800.000 Arbeitsplätze verloren.
- Von 1991 bis 2003 wurde im öffentlichen Dienst die Zahl der Vollzeitbeschäftigten (ohne die privatisierte frühere Deutsche Bundespost und ohne Deutsche Bahn) von 4,4 Millionen auf 3,0 Millionen reduziert – ein Belegschaftsabbau um rund 32 Prozent, der auch durch den Anstieg der Teilzeitbeschäftigten von 0,9 Millionen auf 1,2 Millionen nicht ausgeglichen wurde. Dieser Stellenabbau ist nicht mit fehlender Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu erklären, sondern mit finanziellen Engpässen der öffentlichen Kassen und einer falschen Sparpolitik der öffentlichen Hand. Er ist damit unmittelbar im Zusammenhang mit öffentlicher Armut zu sehen.
- Der Rückgang der Bauinvestitionen in den neuen Bundesländern führte von 1995 bis 1999 zum Verlust von rund 250.000 Arbeitsplätzen im Baugewerbe und allen vorgelagerten Lieferbereichen.

¹³ In diesem Zusammenhang ist aufschlussreich, dass die Automobilindustrie und der Maschinenbau deutlich überdurchschnittliche Beschäftigungszuwächse verzeichneten, obgleich in beiden Produktionsbereichen auch die Zahl der Beschäftigten in Tochtergesellschaften im Ausland bemerkenswert stieg. Umgekehrt ging die Zahl der in Deutschland exportabhängig Beschäftigten in der Chemischen Industrie stark zurück, und zugleich schrumpften die Belegschaften ausländischer Tochtergesellschaften.

Allerdings sind Geringqualifizierte Verlierende der Globalisierung, denn im Zuge der neuen europaweiten und teilweise infolge der globalen Arbeitsteilung fallen in Deutschland Arbeitsplätze für Un- und Angelernte weg. Ein Absenken ihrer ohnehin schon dürftigen Löhne wäre keine Lösung.

Drittens werden in der öffentlichen Diskussion sozial- und arbeitsmarktpolitische Anpassungsstrategien empfohlen, die das komplexe Bündel der Ursachen für die Massenarbeitslosigkeit zumindest falsch akzentuieren:

- Es wird behauptet, dass die im internationalen Vergleich zu hohe Steuerbelastung Mitschuld an der Arbeitslosigkeit trage. Dabei wird auf die im internationalen Vergleich zu hohe Quote der Steuern und Sozialabgaben verwiesen. Dass diese Abgaben in der Tat den Faktor Arbeit über Gebühr belasten, kann nicht bestritten werden. Immerhin aber lag die Quote 2002 mit 43,6 Prozent etwas unter dem EU-Durchschnitt.
- Falsch ist die mit Verweis auf „die“ Globalisierung vorgebrachte Behauptung, die Löhne seien zu stark gestiegen. Tatsache ist, dass die realen Nettolöhne im Jahre 2003 im Durchschnitt um fünf Prozent unter dem Niveau von 1993 lagen. Noch bedeutsamer ist der reale Rückgang der Lohnstückkosten seit 1993 – im Jahre 2003 unterschritten sie das Niveau von 1975 inflationsbereinigt um fast zehn Prozent. Gegen das Lohnkostenargument spricht auch die hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, obgleich dort die Löhne noch immer deutlich unter Westniveau liegen.

Im Gegensatz zur herrschenden Meinung sind also „die“ Globalisierung und das behauptete Fehlen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des „Standortes Deutschland“ nicht die

Hauptursachen für die hohe Arbeitslosigkeit in unserem Lande. Damit soll nicht bestritten werden, dass Globalisierungsprozesse beträchtliche Anpassungs- und Gestaltungsleistungen auch im Blick auf den Arbeitsmarkt erfordern. Sie müssen aber auf einer zutreffenden Analyse beruhen, sollen sie tragfähig sein.

So darf nicht übersehen oder unterschlagen werden, dass die hohe Arbeitslosigkeit zu Teilen eine Folge einer Wirtschafts- und Sozialpolitik ist, die einseitig auf die Förderung der Angebotseite und damit falsche Akzente setzte. Denn 41 Prozent der Erwerbstätigen sind direkt oder indirekt mit der Produktion privater Konsumgüter beschäftigt, die zu einem großen Teil für den Inlandmarkt bestimmt sind. Die Inlandsnachfrage aber brach von 2000 bis 2003 um 44,3 Prozent (in Preisen von 1995) ein. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hätte also die Inlandsnachfrage angekurbelt werden müssen. Dies geschah nicht. Stattdessen wurden die öffentlichen Investitionen so dramatisch gekürzt, dass sie heute in der Europäischen Union an vorletzter Stelle liegen.

Schieflage der sozialpolitischen Auseinandersetzung

Im August 2003 berichtete die Bild-Zeitung empört über den Missbrauch von Sozialhilfe durch einen als „Florida-Rolf“ bezeichneten Rentner. Diese Polemik auf Stammtisch-Niveau wäre nicht weiter bemerkenswert, wäre sie nicht bezeichnend für eine Schieflage der sozialpolitischen Auseinandersetzung. In ihr wird nämlich weithin unterstellt, „die“ Sozialhilfeempfänger seien mitschuldig an der als erdrückend empfundenen „Misere“ des Sozialstaates und damit an öffentlicher Armut. Doch die frühere Sozialhilfe macht nur einen kleinen Teil des Sozialbudgets aus.

Dies mag auf den ersten Blick überraschen, denn die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe im engeren Sinne)¹⁴ stieg von 0,5 Millionen im Jahre 1970 auf über 2,5 Millionen 1997 (nur alte Bundesländer). Dieser Anstieg hing ursächlich auch mit der Zunahme von Arbeitslosigkeit zusammen. Seit 1998 bis zur Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe zum 1. Januar 2005 verharrete die Zahl der Sozialhilfe im engeren Sinne Empfangenden auf hohem Niveau.

Trotzdem aber, und das wird in der sozialpolitischen Auseinandersetzung häufig unterschlagen, stagnierten die Ausgaben für die Sozialhilfe im engeren Sinne seit dem ersten Drittel der 90er Jahre und fielen inflationsbereinigt von 1998 bis 2003 um rund acht Prozent. Die Leistungen pro Person gingen deutlich zurück. In den letzten Jahren vor der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe überstieg die Hilfe zur Eingliederung behinderter Menschen – die zur Hilfe in besonderen Lebenslagen gehört – die Sozialhilfe im engeren Sinne.

Vor allem betrug der Anteil der Sozialhilfe im engeren Sinne an allen staatlichen Zuweisungen für Leistungen des Sozialbudgets in den letzten Jahren vor Einführung des Arbeitslosengeldes II „nur“ rund vier Prozent.¹⁵ Schon allein deshalb konnte die frühere Sozialhilfe nicht dafür verantwortlich gemacht werden, dass sich seit dem Jahre 2000 öffentliche Armut verschärfte.

14 Die frühere Sozialhilfe setzte sich aus laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Sozialhilfe im engeren Sinne) und Hilfe in besonderen Lebenslagen (vor allem Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege und Hilfe bei Krankheit) zusammen.

15 Zum Vergleich: Die staatlichen Zuweisungen an die Rentenversicherung machen über 28 Prozent des Staatsanteiles am Sozialbudget aus.

Diese Aussage gilt selbst im Blick auf Kommunen: Seit Beginn der neunziger Jahre schwankte die Relation der Bruttoausgaben für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zu den kommunalen Einnahmen zwischen sechs und etwas über sieben Prozent – „die“ Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger sind also nicht an der Finanzmisere der Kommunen Schuld. Ganz im Gegenteil wirkten sich die Leistungskürzungen für das Sozialbudget der öffentlichen Hand entlastend aus – und verschärften Armut.

Dass aber mitten im Reichtum öffentliche Armut zunimmt, ist vor allem eine Folge rückläufiger Einnahmen des Staates: Seit 2001 sank das kassenmäßige Steueraufkommen real und fiel auf das Niveau von 1994 zurück. Die Lohnsteuer erbrachte 2004 inflationsbereinigt fast 30 Milliarden Euro weniger als 1995, ein Rückgang um über zwanzig Prozent. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer lagen 2004 real um rund 19 Milliarden Euro unter dem Aufkommen von 1991 – bei uneinheitlichem Verlauf entsprach dies einem Gesamtrückgang von über 78 Prozent. Auch die Steuerzahlung aller Kapitalgesellschaften (Körperschafts- und Gewerbesteuer) brachen – trotz guter Ertragslage der Unternehmen – kräftig ein. Insgesamt sank die effektive Steuerquote auf unter 21 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Diese steuerliche Entlastung führte nicht zur erhofften konjunkturellen Belebung, und Steuersenkungen allein schaffen weder Wachstum noch Arbeitsplätze, sondern lediglich prekäre öffentliche Einnahmen. (Hierzu auch der nachfolgende Beitrag von Sven Giegold.)

Damit verschärfte sich – vor allem seit 2001 – die Verarmung öffentlicher Haushalte. Die Verschuldung stieg kräftig. Die öffentlichen Investitionen gingen in den alten Bundesländern von 1996 bis 2003 inflationsbereinigt um knapp ein Viertel und in den neuen

Ländern um fast die Hälfte zurück. Im Jahre 2003 lagen sie nur noch bei 1,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Kürzungen bei Bildung und Erziehung, Hochschulen und Forschung gefährden die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Das Ausbleiben kommunaler Investitionen wirkte sich auf den Zustand öffentlicher Einrichtungen negativ aus und verschärfte Arbeitslosigkeit, da Handwerk und Mittelstand zu einem beträchtlichen Teil auf kommunale Aufträge angewiesen sind, diese aber deutlich zurückgingen. Heute müssten die Investitionen von Städten und Gemeinden in den alten Bundesländern das Doppelte und in Ostdeutschland das Vierfache des gegenwärtigen Niveaus aufweisen, um den vom Deutschen Institut für Urbanistik bezifferten kommunalen Investitionsbedarf zu befriedigen.

Diese hier nur knapp skizzierte Entwicklung blendet viele Bereiche aus, so vor allem die soziale Entwicklung in den neuen Bundesländern, die Frage der Geschlechtergerechtigkeit, die wachsende Armut von Menschen mit Migrationshintergrund und die steigende Kinderarmut. Denn in dieser Skizze geht es lediglich darum, darauf hinzuweisen, wie langfristige soziale Trends gegen den Fortschrittsoptimismus des Weltsozialgipfels stehen, und dies selbst in einem der reichsten Länder der Erde. Es gibt gute Gründe für die Befürchtung, dass der Optimismus von Kopenhagen nicht mit der Hartnäckigkeit sozialer Realitäten rechnet. Andererseits aber – und hier liegt ein nicht leicht aufzulösender Widerspruch – ist eine Politik, der der Glaube an die Gestaltbarkeit sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungen fragwürdig geworden und jeder Fortschrittsoptimismus abhanden gekommen ist, in beständiger Gefahr, durch eine überzogene Anpassung an vermeintliche Sachzwänge sozialen Fortschritt zu verhindern.