

Von der Lebensstandardsicherung zur Einkommens- und Bedarfsorientierung - eine Gedanken-
skizze von Ulrich Schneider und Barbara Stolterfoht

"Worum geht's hier eigentlich?" - Das Erscheinungsbild aktueller Sozialpolitik

Die derzeitige Rentendebatte bringt ein seit längerem schwelendes Dilemma bundesdeut-
scher Sozialpolitik auf den Punkt: sie wird in weiten Teilen nicht verstanden. Es werden
Vorschläge und Gegenvorschläge gemacht, wobei der interessierte Laie schon vor Monaten
den Überblick verloren haben dürfte. Leistungsverlechterung kommt allenthalben an -
wenn auch erst so richtig ab irgendeinem Zeitpunkt in der Zukunft.

Sozial-, Finanz- und Haushaltspolitik, so die reflexartige Verteidigung vieler Experten, seien
nun einmal komplex und kompliziert. Sie lasse sich nicht leicht "herüberbringen". Dies sei
zugestanden. Doch geht das Argument am Problem vorbei. Es kann getrost davon ausge-
gangen werden, daß all die Details, die da so mühsam transportiert werden sollen, den
Bürger und Wähler kaum interessieren. Er ist in der Mehrzahl nicht erpicht auf Zahlenkolon-
nen, die Präsentation von Auftragsgutachten mit wenig überraschenden Ergebnissen, den
Mahnungen von Lobbyisten und dem Fachlatein Sachverständiger.

Politik aus dem Bauch und schlechter Populismus statt Detailarbeit können die Antwort auf
das Problem auch nicht sein. Die Kommunikation zwischen Politikern und Bürgern mit der
gern benutzten Floskel, daß es 'leider nicht gelungen sei, unsere Politik dem Wähler deut-
lich zu machen', zu einer Volkshochschulveranstaltung umzudefinieren, muß seinerseits als
reichlich verfehlt angesehen werden.

Politik und die Zustimmung zu ihr hat nach wie vor etwas mit Vertrauen zu tun. Vorausset-
zung zum Entgegenbringen von Vertrauen ist jedoch weniger das richtige Detailargument,
als vielmehr die nachvollziehbare Linie, der Wille, die Sache, die der Bürger unterstützen
soll und vielleicht auch will, wenn er sie denn erkennen kann. Doch exakt hier scheint es zu
happern in der derzeitigen Diskussion um die Zukunft des bundesdeutschen Sozialstaates.

Für den Bürger nicht mehr erfahrbar wird, welche Maxime sozialer Politik bei diesen Streitig-
keiten überhaupt noch eine Rolle spielen, sehen wir einmal von den sehr klar konturierten
sozialpolitischen Maximen des parlamentarisch vertretenen Neoliberalismus ab -
und selbst dieser scheint sich nach jüngsten Entwicklungen in der FDP zu relativieren.

Nicht mehr erfahrbar wird, mit welcher Strategie man denn nun dem brennenden sozialen
Problem zunehmender sozialer Ausgrenzung in unserer Gesellschaft mit all ihren Folge-
wirkungen für alle gesellschaftlichen Schichten und dem objektiv zunehmendem Verlust an
sozialer Sicherheit begegnet werden soll. Welches sind die Leitbilder und Ideen, hinter
denen sich Menschen schließlich politisch sammeln sollen?

So muß die derzeitige Diskussion um die Zukunft der Renten - um bei diesem Beispiel zu
bleiben - beim Bürger den Verdacht erwecken, daß es ja wohl weniger um die künftige
Versorgung alter Menschen geht, sondern vielmehr um die Rettung eines Systems. Immer-
hin bleibt nicht verborgen, daß die Frage, wieviele Menschen angesichts der anhaltenden
Massenarbeitslosigkeit des letzten Jahrzehnts einmal tatsächlich noch durch dieses System
versorgt werden, und wie eigentlich die heute Langzeitarbeitslosen einmal ihr Alter fristen
sollen, anscheinend nur geringere Priorität hat. Soziale Sicherheit kann dadurch weder
faktisch noch psychologisch vermittelt werden.

Sozialpolitik erschöpft sich zunehmend im Widerstand gegen Leistungskürzungen, von den

einen offener, von den anderen - aus Partei- und Koalitionsdisziplin - halt nicht so offen ausgetragen. Um diesem konzeptionell wenig originellen und kreativem Bemühen den Anschein politisch gewichtiger Substanz zu verleihen, werden dabei stets die gleichen Rituale bemüht. Sei es die Zuzahlung zum Brillengestellt oder die Absenkung der Sozialhilfe: ohne Unterschied wird das Ende des Sozialstaates an die Wand gemalt, wird die Differenz um Prozentpunkte rhetorisch als Richtungsstreit verkauft. Es wird der Kampf um eine soziale Gerechtigkeit strapaziert, ohne daß sich freilich irgendjemand der Mühe unterzieht, seine konzeptionellen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit heute, im Jahre 2001, zu entwickeln. So kann es im Ergebnis durchaus passieren, daß das Brillengestellt zwar verschont, der Sozialhilfeempfänger aber durchaus unter die Armutsgrenze gedrückt wird. Als engagierte Sozialpolitik gilt heute bei vielen Lobbyisten bereits die ledigliche Verteidigung des strukturellen Status quo, unabhängig ob diese Strategie Lösungen bereithält und die sozialen Sicherheitsbedürfnisse der Menschen trifft. Wo sich jedoch spürbar vieles in Umbrüchen befindet, muß auch den Laien zumindest das fahle Gefühl beschleichen, daß dieses doch eigentlich keine sozialpolitische Antwort sein kann. Vertrauen läßt sich so kaum herstellen.

Derzeitige Sozialpolitik befindet sich damit nicht nur in einer funktionalen Krise, über die ein Heer von Sozialhilfebeziehern zweifelsfrei Auskunft gibt, derzeitige Sozialpolitik befindet sich ebenso in einer legitimatorischen Krise, indem sie nicht vermag, klare Leitbilder als Antworten auf aktuelle und bereits vorhersehbare Probleme zu bieten.

"Wer wird denn hier geschützt?" - funktionale Brüche des Lebensstandardsicherungsprinzips

Das Schlüsselwort in diesem Dilemma heißt Lebensstandardsicherungsprinzip. Die Sicherung des Lebensstandards ist primäres Ziel und handlungsleitendes Prinzip bundesdeutscher Sozialpolitik zugleich. Ziel ist es, gegen die großen sozialen Risiken der Erwerbsgesellschaft - Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit und altersbedingter Austritt aus dem Erwerbsleben - so abzusichern, daß der individuelle Lebensstandard so weit wie möglich gehalten werden kann. Je näher die Unterstützungsleistung an das Niveau des vormals erzielten Erwerbseinkommens heranreicht, um so zielgenauer und erfolgreicher die Politik.

Lebensstandardsicherung ist jedoch nicht nur Ziel, sondern auch Prinzip. Das Äquivalenzprinzip, wonach im Risikofall ein jeder seine Leistungen gemäß seinen vormals eingezahlten Beiträgen erhält, ist die adäquate und folgerichtige Umsetzung dieser sozialpolitischen Richtschnur. Prinzipientreu wird gezahlt, prinzipientreu wird aber auch sozialer Schutz verweigert, wenn kein Äquivalent vorhanden ist. Arbeitslosen- und Rentenversicherung kennen keinen sozialen Schutz im eigentlichen Sinne, kennen keine Mindestbedarfe, die es zu decken gilt und somit auch keine Mindestsicherung. Arbeitslosen- und Rentenversicherung sind gemäß dem ihnen zugrundeliegenden Lebensstandardssicherungsprinzip blind für soziale Tatbestände und blind für soziale Entwicklungen. Gesichert wird der sehr auskömmliche Lebensstandard ebenso wie der Lebensstandard am unteren Ende der Wohlstandsskala, selbst wenn das Wort "Sicherung" sich in diesem Fall bereits ins Zynische zu verkehren droht. Flankierende Maßnahmen wie etwa die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung u.ä. sind zwar ein kritischer Reflex auf die soziale Blindheit der an das Erwerbseinkommen gekoppelten Äquivalenzrechnung, ändern jedoch am Prinzip nichts.

Doch verkörpert sich das Lebensstandardssicherungsprinzip nicht allein in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung. Wie ein roter Faden bundesdeutscher Sozialpolitik zieht es sich

ebenso durch das Steuerrecht, indem Erleichterungen proportional zur Steuerlast gewährt werden. Freibetragsregelungen sorgen dafür, daß der finanzielle Ausgleich für finanziell belastende soziale Tatbestände wie eine Behinderung oder Kinder zu haben, einkommensproportional ausfällt. Mit anderen Worten: wer am meisten verdient, erfährt durch die Einbettung dieser Ausgleichs in die Logik des Steuerrechts auch den größten effektiven Entlastungseffekt. Wer nicht in der günstigen Situation ist, Steuern zahlen zu müssen und zu können, geht im Zweifelsfalle leer aus.

Soziale Sicherung und soziale Kompensation waren und sind damit im Wesentlichen eine Politik für den Erwerbstätigen mit gut auskömmlichem Verdienst: den Erwerbstätigen mit den 40 Versicherungsjahren, der bestenfalls über eine relativ kurze Zeit aus dem Arbeitsprozeß herausfällt und über die Arbeitslosenversicherung alimentiert werden muß, um dann jedoch wieder über die Arbeit sein Einkommen und seine Rentenansprüche zu sichern - und ansonsten seine Mehraufwendungen aufgrund sozialer Tatbestände steuerlich geltend machen kann.

Der negative Effekt: Gar nicht oder nur schlecht geschützt ist, wer auf dem Arbeitsmarkt noch gar nicht Fuß fassen konnte, wer seine Erwerbstätigkeit - etwa wegen Kindererziehung oder Pflege eines Angehörigen - längere Zeit unterbrechen mußte, oder wer ohnehin so wenig verdient, daß ihn eine Kürzung seines Nettoeinkommens zwangsläufig unter die Armutsschwelle drückt. Jugendliche, Frauen, ungelernte Arbeiter mit ohnehin niedrigem Einkommen, Personen in prekären Beschäftigungsverhältnissen, mit gesundheitlichen Einschränkungen: all diese Menschen müssen, wenn sie ihre erste Ausgrenzung bereits auf dem Arbeitsmarkt erfahren haben, im Sozialversicherungssystem ihre zweite erleben und feststellen: Sie sind es anscheinend nicht, die der Gesetzgeber schützen will.

Dieses wäre in seinen Auswirkungen weniger fatal, wenn die Prämisse unseres sozialen Sicherungssystems noch gegeben wäre. Und die heißt Vollbeschäftigung. Die gesamte Architektur unseres sozialen Sicherungssystems ist auf eine florierende Wirtschaft und auf Vollbeschäftigung - sprich: Beitragszahler - hin zugeschnitten. Der Aufbau unseres Sozialstaates wurde in allen seinen Phasen von der Überzeugung getragen, wirtschaftliche Krisen seien ein für alle Mal Sache der Vergangenheit. Noch Anfang der Sechziger war der Glaube weit verbreitet, die wirtschaftliche Entwicklung verlaufe künftig sogar ohne Konjunkturzyklen. Die Arbeitslosenquote lag bis zur ersten Wirtschaftskrise Ende der sechziger über Jahre ja auch tatsächlich bei unter 1 Prozent. Und auch nach der Krise glaubte man mit der Schillerschen Wirtschaftspolitik Instrumente geschaffen zu haben, die künftige Wiederholungen ausschlossen. Konjunkturen schienen machbar. Arbeitslosigkeit sollte wieder einmal der Vergangenheit angehören. Als 1962 das Bundessozialhilfegesetz geschaffen wurde, gingen seine Väter und Mütter noch davon aus, daß dieses Gesetz lediglich für einige Einzelfälle in ganz besonderen Notlagen notwendig sein würde. Und als 1969 das Arbeitsförderungsgesetz geschaffen wurde, wurde bei einigen ernsthaft darüber nachgedacht, das Arbeitslosengeld als Relikt aus überwundenen Zeiten abzuschaffen, da es nicht mehr benötigt würde.

Das Lebensstandardsicherungsprinzip schien ohne politisch ins Gewicht fallende gesellschaftliche Verwerfungen vollziehbar: Arbeitslosen- und Rentenversicherung für die breite Masse, und nur einige wenige, die auf bundesdeutsche Barmherzigkeit, nämlich die Sozialhilfe angewiesen sind. Fakt ist jedoch, daß wir es spätestens seit Anfang der 80er Jahre mit echter Massenarbeitslosigkeit zu haben und rund jeder dritte Arbeitslose zu den Langzeitarbeitslosen gezählt werden muß. Auf massenhafte und vor allem dauerhafte Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt ist unser soziales Sicherungssystem nicht eingestellt, und hält keine Antworten bereit.

Der Effekt: Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist seit Beginn der achtziger Jahre ebenfalls explosionsartig gestiegen. In Deutschland waren zu Jahresende 1999 über 2,8 Millionen Menschen auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz angewiesen. Für all diese geben unsere der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme nicht genug her. Sie fallen durch die Maschen in ein letztes Netz, das durch willkürliche Deckelungen und Anpassungen unterhalb der Preissteigerungsraten seit 1993 immer tiefer gehängt wurde.

Selbst unter der positiven theoretischen Annahme, daß der Arbeitsmarkt als Voraussetzung für dieses Modell sozialer Sicherung "wieder in Ordnung gebracht werden kann" drängt sich die Frage auf, was künftig unter einem funktionierenden Arbeitsmarkt verstanden werden kann, und ob dieser mit dem Lebensstandardssicherungsprinzip korrespondieren wird. Es dürfte weitgehend Einigkeit darüber bestehen, daß selbst bei sehr positiver Entwicklung die Normalerwerbsbiographie der letzten Jahrzehnte für künftige Lebensentwürfe nicht mehr zur Voraussetzung gemacht werden kann. Konsens besteht, daß selbst bei einer positiven Entwicklung des Arbeitsangebotes ein qualitativer Wandel einsetzen wird, als Phasen der Erwerbstätigkeit zunehmend unterbrochen sein werden von Phasen der Arbeitslosigkeit oder Um- und Nachqualifizierung. Dauerarbeitsverhältnisse werden zunehmend zurückgedrängt von befristeten Arbeitsverhältnissen oder selbständigem Broterwerb.

Dies heißt aber auch: Das Risiko der Arbeitslosigkeit wird unkalkulierbarer, die Sicherheit eines auf die Normalerwerbsbiographie abgestellte soziale Sicherung geringer, womit die Akzeptanz dieses Systems ebenfalls auf den Prüfstand gerät. Es vermittelt schlicht kein Sicherheitsgefühl mehr.

"Was heißt denn hier Gerechtigkeit?" - Das ideelle Versagen der Leistungsgerechtigkeit

Das Lebensstandardsicherungsprinzip muß nicht nur aus funktionalen Gründen auf den Prüfstand. Es kommt hinzu, daß der dahinter stehende Gedanke sozialer Gerechtigkeit nicht mehr vermittelbar ist, und ja auch faktisch seitens der Politik nicht mehr vermittelt wird.

Das Lebensstandardsicherungsprinzip ist Ausfluß eines sehr spezifischen Verständnisses sozialer Gerechtigkeit: Es ist das Kuriosum, Leistung zur moralischen Größe erhoben zu haben. Unsere soziale Gerechtigkeit nennen wir stolz eine Leistungsgerechtigkeit. Wer etwas leistet, verdient eine entsprechende Belohnung. Die Solidargemeinschaft ist eine von Leistungserbringern. Wer nichts leistet, schließt sich aus. Wer jedoch guten (Leistungs-)Willens ist, bekommt Schutz gegen soziale Risiken. Jeder nach seiner Leistung, jeder nach seinen (Versicherungs-)Beiträgen. Arbeitsminister Blüm brachte 1990 diese Philosophie treffend auf den Punkt, als er schrieb: "In unserem sozialen Sicherungssystem hat Gerechtigkeit, wo immer möglich Vorfahrt. Man soll ein Problem nicht mit Barmherzigkeit lösen, wenn es mit Gerechtigkeit gelöst werden kann. Das ist eine Leitformel der Sozialpolitik im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft. Daran orientiert sich z.B. unser Rentensystem: Rente ist Alterslohn für Lebens-Beitrags-Leistung, die wir aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit gegenüber Frauen ergänzt haben um die schrittweise Anerkennung auch der Familienleistung. Rente ist kein Gnadenbrot, das staatlich nach Belieben gewährt oder genommen wird. Rente ist ein selbst erarbeiteter, eigentumsähnlich geschützter und damit kalkulierbarer Anspruch, der dynamisch den Arbeitsverdiensten folgt." (Blüm N.: Übersicht über die soziale Sicherheit. Hg.: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Bonn 1990 S. S. 24)

Das Soziale im Sozialstaat, nämlich die Vorstellung einer Leistungsgerechtigkeit, die durch ein wenig Barmherzigkeit flankiert wird, ist heute alles andere als sozial im eigentlichen

Sinne des Wortes: Es ist nicht sozial im Sinne von 'dem Gemeinwohl dienend', sondern führt zu einer zunehmenden zerstörerischen Spaltung unserer Gesellschaft; es ist nicht sozial im Sinne von 'hilfreich dem Menschen zugewandt', sondern treibt Menschen in immer größerer Zahl in die Armut. Das Lebensstandardsicherungsprinzip trägt in Zeiten zunehmenden und sich soziale verträglich verteilenden Wohlstands.

So problematisch wie das hinter der Leistungsgerechtigkeit stehende Leistungsideal an sich bereits ist, man könnte darüber diskutieren, wenn es nicht auf einer schwerwiegenden Verwechslung beruhte: Sagen wir Leistung, meinen wir Erfolg, und sagen wir Erfolg meinen wir Geld. Mit dieser Verwechslung wird der ohnehin schon kuriose Wert zur Ideologie im schlechten Sinne, zur Werte- Lüge im Interesse von Vorteilsnehmern. So dürften etwa bei einem ernst gemeinten Leistungsbegriff Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Werkstätten für Behinderte, die zweifellos an ihren Leistungsgrenzen arbeiten, kaum mit einem Taschengeld abgespeist werden. Solange Bilder wie das des fleißigen Häuschenbauers, des hart und verantwortlich arbeitenden mittelständischen Unternehmers oder des innerbetrieblichen Aufsteigers unser Leistungsprinzip nährten, konnte ein solches Leitbild trotz Verwechslung durchaus tragen. Einige Superreiche, die in sehr öffentlicher Form dem Zusammenhang von Leistung und Wohlstand widersprachen, dienten der Unterhaltung in Illustrierten, konnten jedoch der Tragfähigkeit der Leistungsnorm und des Leistungsgerechtigkeitsideal keinen Abbruch tun. Dies hat sich jedoch unzweifelhaft verändert. Der verantwortungsvolle mittelständische Unternehmer wird im Bewußtsein zurückgedrängt durch Manager und Aktionäre, den fleißigen Häuslebauer gibt es nur noch mit beträchtlichem Startkapital, und daß es möglich sei, Karriere allein mit Fleiß zu begründen, glauben heute am wenigsten die Karrieristen selbst.

Spätestens mit dem Übergang von der Nachkriegsgeneration zur Erbgeneration entlarvt sich der nach wie vor von unseren "Leistungsträgern" deklarierte Zusammenhang von Leistung, Erfolg und Geld endgültig als überlebt. Spätestens wenn Menschen arbeiten wollen, aber keine Arbeit finden, verliert ein soziales Gerechtigkeitsideal, das sich aus dem Leistungsprinzip speist, seine Legitimation, seine Fähigkeit, Konsens zu erzeugen, und seine Akzeptanz. Wo jedoch Einkommen auseinanderklaffen, wo Startchancen zur Erzielung dieses Einkommens höchst ungleich verteilt sind, bedarf es nicht nur einem entsprechenden verteilungspolitischen Gegenwirken. Die "harte" Gerechtigkeit als Leitbild sozialpolitischer Gestaltung hat zurückzutreten zugunsten einer neuen Solidarität in ihrer vornehmsten Bedeutung, nämlich der Starken mit den Schwachen; ein Leitbild, das angesichts der oben skizzierten Situation im Unterschied zur derzeitigen Leistungsgerechtigkeitslogik zumindest zu vermitteln ist und tatsächlich mit den gegebenen Realitäten korrespondiert.

Die Vermittlungsfähigkeit und die konzeptionell erkennbare Leitidee sind die erste Voraussetzung für die Akzeptanz moderner Sozialpolitik. Ob dieses Leitbild in einem zweiten Schritt Akzeptanz findet, ist sicherlich eine weitere Frage. Doch wird diese solange nicht beantwortet werden können, wie nicht wenigstens der Versuch unternommen wird, einen neuen sozialen Gerechtigkeitsbegriff zu denken. Die in diesem Zusammenhang vielmals vorgetragene pessimistische Befürchtung, unsere Gesellschaft erleide ohnehin einen generellen Verlust an Solidaritätsbereitschaft, ist in diesem Zusammenhang nur insofern begründet, als Solidarität an der Zustimmung zu Leitbildern vergangener Jahrzehnte gemessen werde, an der Zustimmung zu einem Lebensstandardsicherungsprinzip, und solange nicht für eine neue Solidarität geworben wird, die konzeptionell Antworten geben kann auf aktuelle Problemlagen und subjektiven Sicherheitsbedürfnissen. Wenn heute Haushalte in eine Pflegeversicherung einbezahlen, wird die Solidaritätsbereitschaft des Einzelnen selbstverständlich spätestens dann an Grenzen stoßen, wenn er im Einzelfall erlebt, daß der pflegebedürftige ältere Mensch in der Nachbarschaft über mehr Renteneinkommen und Vermö-

gen verfügt, als er als Beitragszahler in seinem beruflichen Leben an Erwerbseinkommen je erwarten kann. Die nach wie vor hohe Spendenbereitschaft der deutschen Bevölkerung zeigt auf der anderen Seite jedoch auch, daß durchaus Solidarität empfunden und geübt wird, wenn die abverlangte Solidarität nachvollziehbar wird, und es sich in der Tat um eine Solidarität von Starken mit Schwachen handelt.

Die Alternative: Einkommens- und Bedarfsorientierung

Vor diesem Hintergrund und vor dem Hintergrund einer anhaltenden Einkommensarmut im Lande macht die oftmals gerade von konservativer Seite beschworene Formel, Sozialleistungen auf die wirklich Bedürftigen zu konzentrieren, ihren Sinn. Nur müßten ihr auch Taten folgen. Das Lebensstandardsicherungsprinzip ist dann wo immer sinnvoll und möglich abzulösen von einem Prinzip der Einkommens- und Bedarfsorientierung sozialer Leistungen. Das heißt: Soziale Zuwendungen haben sich an der Wirtschaftskraft des einzelnen und seinen tatsächlichen Bedarfen zu orientieren und nicht an davon losgelösten sozialen Tatbeständen, denen Leistungen folgen, die mit Bedarfen ohnehin nichts zu tun haben.

Es geht um die neue Beantwortung der beiden zentralen Fragen einer jeden Sozialpolitik: welche Bedarfe Menschen bei sozialen Belastungen nämlich haben, und wann Ansprüche an die Gemeinschaft zur Deckung dieser Bedarfe legitim sind. Und es geht weiterhin um die praktische Frage der Umsetzbarkeit eines Prinzips der Einkommens- und Bedarfsorientierung. Vordringlich wären dabei folgende zwei Ansatzpunkte ins Auge zu fassen:

1. Sockelung der der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme

Die Architektur großer Teile unserer Sozialtransfers zieht dem Gedanken der Einkommens- und Bedarfsorientierung in der sozialpolitischen Praxis Grenzen. Die Beitragsabhängigkeit von Renten und Arbeitslosengeld wird realistisch gesehen kaum vollständig zur Disposition gestellt werden können und sollte es auch nicht. Die Umstellungsrisiken einer Totalreform, wie sie etwa alte Grundsicherungsvorstellungen oder reine Mindestrentenmodelle vorsehen, sind ganz erheblich. Davon abgesehen dürften Totalreformen aufgrund eingezahlter Beiträge derzeit kaum die nötige Akzeptanz in der Bevölkerung finden.

Gleichwohl besteht durchaus die Möglichkeit, die Renten- und Arbeitslosenversicherung einkommens- und bedarfsorientiert "zu unterfüttern" und damit eine Antwort zu geben auf die wachsende Spaltung in Versicherungsleistungs- und Sozialhilfebezieher sowie die prognostischen Unsicherheiten auf dem Arbeitsmarkt. Die Unterfütterung besteht in einem Mindestauszahlungsbetrag von Rentenversicherern und Arbeitsämtern, der zum einen - unabhängig von eingezahlten Beiträgen - zumindest den soziokulturellen Mindestbedarf sicherstellt, und der zum anderen jedoch einkommensorientiert, d.h. nur bei Bedarf und nach Bedarfsprüfung aus Steuermitteln gewährt wird. Die system- und strukturkonservativste und damit am leichtesten umsetzbare Variante einer solchen Sockelung dürfte eine administrative Verschränkung von Sozialhilfe und Lohnersatzleistungen sein. Die im Zuge der aktuellen Rentenreform vom Bundestag verabschiedete Altersgrundsicherung stellt einen vernünftigen Schritt in diese Richtung dar, auch wenn die Grundsicherungsbeträge so gering bemessen sind, daß sie in vielen Fällen gerade nicht den Gang zum Sozialamt ersparen werden. Durch eine entsprechende grundlegende Reform der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfe könnte Arbeitsämtern, Rentenversicherungsträgern und Versorgungsämtern die administrative Zuständigkeit für eine solche einkommens- und bedarfsorientierte Grundsicherung für ihre jeweilige Klientel übertragen werden. Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband hat im März 1997 unter dem Titel "Alles aus einer Hand" ein detailliertes Konzept für ein solches Modell vorgelegt.

Die ostdeutschen Sozialzuschläge, die nach der Vereinigung in den neuen Ländern in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung gewährt wurden, waren Feldversuch genug, um die Praktikabilität einer solchen Verzahnung von beitragsfinanzierten Versicherungsleistungen und steuerfinanzierten "Fürsorgeleistungen" zu belegen. Wenn die Rentenversicherer in diesem Zusammenhang warnend darauf hinweisen, die Menschen hätten mit der Zeit nicht mehr unterscheiden können zwischen Versicherungsleistungsanteil und Fürsorgeleistungsanteil, sondern den Gesamtbetrag als Mindestrente angesehen, ist dies eher Argument für eine solche Verzahnung als gegen sie, geht es doch darum, genau dieses zu bewirken, um die Akzeptanz eines so modifizierten Sicherungssystems auch künftig sicherzustellen.

2. Leistungsrecht statt Steuerrecht

Unser ausgewiesenes Sozialbudget wäre um ein Wesentliches größer, wenn wir die an soziale Tatbestände geknüpften steuerlichen Mindereinnahmen mitrechneten. Allein das steuerliche Ehegattensplitting beschert jährliche Mindereinnahmen von rund 40 Mrd. Mark. Berechnungen darüber, wie hoch die Ausfälle für steuerliche Erleichterungen aufgrund sozialer Tatbestände insgesamt sind, liegen nicht vor.

Derlei Steuererleichterungen zeigen in ihrer Wirkung, ihrer Funktion, ihrem ideologischen Hintergrund und ihrer ökonomischen Voraussetzung der Erwerbstätigkeit die gleiche Problematik wie das Lebensstandardsicherungsprinzip in der Sozialversicherung. Sie stellen Bedarfs- und Einkommensorientierung schlicht auf den Kopf. Weshalb das Kind des Spitzenverdieners, der statt des Kindergeldes den für ihn günstigeren Freibetrag in Anspruch nimmt, der Gemeinschaft effektiv mehr wert sein soll, als das Kind des Durchschnittsverdieners, ist in der Vergangenheit bereits hinlänglich diskutiert. Es ist bestenfalls noch über eine sehr spezifische Steuergerechtigkeitslogik nachvollziehen, die jedoch - und dies ist ein entscheidender Punkt - kaum noch vermittelbar ist, wie die Diskussion um die Reform des Kinderlastenausgleich zeigte. Weshalb der Nachteil eines behinderten Menschen mit einem Steuersatz von 40 Prozent einen effektiv höheren Ausgleich erhält, als der Nachteil desjenigen mit einem Steuersatz von 30 Prozent, dürfte ebenfalls sozialpolitisch nur schwer zu vermitteln sein. Daß bei Nichtbesteuerung der steuerliche Nachteilsausgleich unkompensiert entfällt, entzieht sich endgültig dem gesunden Menschenverstand und ist nur noch konkret historisch oder über das überlebte Prinzip sogenannter Leistungsgerechtigkeit zu erklären.

Entscheidend ist: Eine Sozialpolitik, die an Solidarität und das Empfinden sozialer Gerechtigkeit appelliert, wird kaum Anhängerschaft finden, wenn sie die Logik derartiger Transfers nicht vom Kopf auf die Füße stellt. Einkommens- und Bedarfsorientierung heißt, solche Tatbestände aus dem Steuerrecht herauszunehmen, damit der Steuerlogik zu entziehen, und in eigenen Leistungsgesetzen zu regeln. Die Herauslösung von Transferleistungen aus dem Steuerrecht, mit anderen Worten: die Abschaffung von Steuervergünstigungen bringt Einnahmesteigerungen, die dann in solidarischer und problemlösender Form einkommens- und bedarfsorientiert eingesetzt werden können.

Daß es ausgesprochen dicke Bretter sind, die es dabei zu bohren gilt, ist unbestritten. In einem ersten Schritt wären Bedarfe zu definieren und - was wesentlich schwieriger ist - zu quantifizieren. Daß dieses kein Vorgang ist, der von einem objektiv-archimedischem Punkt aus rein wissenschaftlich zu bewältigen wäre, sondern eine ganze Reihe politischer und normativer Entscheidungselemente enthält, wissen wir aus der Diskussion um die Festsetzung des Sozialhilfeniveaus. Nichtsdestotrotz wäre es für eine mehr final als kausal orientierte Sozialpolitik unumdingbar, solche besonderen Bedarfe für Gruppen, die ein besonderes Risiko sozialer Benachteiligung tragen, zu definieren - seien es Menschen mit Behin-

derungen oder chronischen Erkrankungen, Alleinerziehende, große Familien oder pflegebedürftige Menschen. Diese Bedarfe betreffen monetäre Leistungen ebenso wie weitergehende infrastrukturelle Hilfen - von Betreuungsmöglichkeiten von Kindern unter 3 Jahren, über Wohnbedarfe großer Familien bis hin zu mobilen Diensten für behinderte Menschen. Oberstes Kriterium der Bedarfsfeststellung ist in einem jedem Fall die höchstmögliche Teilhabe dieser Gruppen an dieser Gesellschaft bzw. die Verhinderung ihres Ausschlusses aufgrund ihres spezifischen Nachteils.

Bedarfs- und Einkommensorientierung heißt bei der Erstellung solcher Leistungsgesetze aber auch zu prüfen, wann die eigene individuelle Wirtschaftskraft des betroffenen Haushaltes hinsichtlich des Teilhabezieles groß genug ist, um die Unterstützung der Gemeinschaft überflüssig werden zu lassen. Mit schlichten Worten: Wer am Wenigsten hat muß auch am meisten bekommen, nämlich die Mittel zur Deckung des vollen Bedarfs. Wer ohnehin genug hat, braucht die finanzielle Solidarität der Gemeinschaft vielleicht auch gar nicht. Ab einer bestimmten individuellen Wirtschaftskraft muß neben dem Solidaritätsprinzip auch das Subsidiaritätsprinzip zur Geltung kommen. Es macht schlicht keinen Sinn, soziale Transferleistungen direkt oder über Steuervergünstigungen sogar in Haushalte einfließen zu lassen, in denen sie im Extremfall lediglich dazu dienen, die Sparquote stabil halten, und am unteren Ende das soziale Netz immer tiefer zu hängen.

Wer Kinder erzieht, wer behindert ist, wer alleinerziehend ist, bedarf der besonderen Aufmerksamkeit der Gemeinschaft. Er bedarf in vielen, aber eben nicht in allen Fällen voller Unterstützung und den vollen Ausgleich seiner spezifischen Mehraufwendungen unabhängig vom Einkommen. Die äußerst schwierige Aufgabe besteht darin, entsprechende Grenzwerte zu entwickeln. Ähnlich wie bei der Bedarfsdefinition werden dabei neben sachlichen Fragen eine Reihe normativer und letztlich politischer Setzungen eine Rolle spielen. Diese Grenzen können sicher nicht am Existenzminimum liegen, was gegenüber dem Status quo eine weitere Vertiefung der Spaltung in Arm und Reich bedeuten würde. Doch kann durchaus die Frage aufgeworfen werden, ob nicht eine Verständigung darauf möglich wäre, daß es nicht mehr Aufgabe der Gemeinschaft sein kann, soziale Nachteile voll auszugleichen, wenn das mit diesen Ausgleichen erzielte Haushaltseinkommen bereits das vergleichbare Durchschnittseinkommen übersteigt. Daß die Bereitschaft für eine solche Diskussion gegeben ist, zeigt das Beispiel des Erziehungsgeldes, das in Höhe und Dauer einkommensorientiert gewährt wird.

Große Familien, Alleinerziehende, behinderte und chronisch Kranke Menschen und zukünftig auch wieder mehr alte Menschen werden zunehmend in die Sozialhilfe abgedrängt. Der Glaube an die gegebenen sozialen Sicherungssysteme bröckelt in der Breite. Es wird nicht gelingen, unsere Gesellschaft wieder zusammenzuführen und Menschen hinter sozialen Ideen zu sammeln, wenn sich Sozialpolitik nicht ideell und konzeptionell darauf einstellt, wenn sie sich nicht den Brüchen des Lebensstandardsicherungsprinzips und den vor uns liegenden Veränderungen unserer Gesellschaft stellt, und Sozialpolitik mit neuen Prioritäten versieht.

Ulrich Schneider, Dr., geboren 1958

Studium der Erziehungswissenschaft in Bonn und Münster. Promotion an den Philosophischen Fakultät der Universität Münster. Seit 1988 in verschiedenen Positionen beim PARITÄTISCHEN Wohlfahrtsverband - Gesamtverband, seit 1999 als Hauptgeschäftsführer.

Barbara Stolterfoht, Staatsministerin a.D., geboren 1940

examierte Kindergärtnerin und Hortnerin. Studium der Politik- und Sozialwissenschaften in Göttingen, Paris, Berlin. 1972 - 1974 Pressereferentin beim Deutschen Institut für Urbanistik. 1974 -1981 stellvertretende Geschäftsführerin, Forschungsplanerin im Wissenschaftszentrum Berlin. 1982 - 1983 Referatsleiterin bei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. 1983 - 1984 Referatsleiterin beim Parteivorstand der SPD. 1984 - 1985 Frauenbeauftragte, ab 1985 - 1991 hauptamtliche Stadträtin für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Frauen in Kassel. 1991 - 1995 Beigeordnete und Direktorin des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen. 1995 - 1999 Ministerin für Frauen, Arbeit und Sozialordnung des Landes Hessen. Seit 1999 Mitglied des Hessischen Landtages. Seit Oktober 2000 ehrenamtliche Vorsitzende des PARITÄTISCHEN Wohlfahrtsverbandes Gesamtverband.