

Hubertus Heil
Juliane Seifert (Hrsg.)

Soziales Deutschland

Für eine neue
Gerechtigkeitspolitik

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THE
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELIT
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖ
DALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOM
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT PO
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCH
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONA
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN PO
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRAT
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOG
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECH
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUND
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WA
LEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEOR
PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELIT



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Hubertus Heil · Juliane Seifert (Hrsg.)

Soziales Deutschland

Hubertus Heil · Juliane Seifert (Hrsg.)

Soziales Deutschland

Für eine neue
Gerechtigkeitspolitik



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Dezember 2005

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13: 978-3-531-14798-7

e-ISBN-13: 978-3-322-80799-1

DOI: 10.1007/978-3-322-80799-1

Inhaltsverzeichnis

Hubertus Heil / Juliane Seifert

Vorwort

7

I. Befunde zur sozialen Lage in Deutschland

Hartmut Häußermann / Martin Kronauer

1. Armut und Ausgrenzung in Deutschland

11

Gert G. Wagner

2. Die Einkommensverteilung in Deutschland

31

II. Gerechtigkeit heute

Christoph Strünck

3. Ist auch gut, was gerecht ist? Gerechtigkeitspolitik im Vergleich

37

III. Voraussetzung für inklusive Politik

Ralf Stegner

4. „Der handlungsfähige Sozialstaat“

63

Rolf G. Heinze / Josef Hilbert

5. Die Gesundheitswirtschaft als Baustein eines sozialinvestiven
Umbaus des Wohlfahrtsstaates

71

IV. Zentrale Felder neuer Gerechtigkeitspolitik

Wolfgang Schroeder

6. Der neue Arbeitsmarkt und der Wandel der Gewerkschaften

85

<i>Jürgen Zöllner</i>	
7. Gerechte Bildungschancen	97
<i>Kerstin Griese / Harald Scharpers</i>	
8. Perspektiven für Kinder: Auf die Kleinsten kommt es an	103
<i>Karl W Lauterbach / Stephanie Stock</i>	
9. Gesundheit für alle	113
<i>Matthias Platzeck</i>	
10. Glücklich schrumpfen? Warum gerade die schrumpfende Gesellschaft eine erneuerte Gerechtigkeitspolitik braucht	130
Autorenverzeichnis	139

Vorwort

Hubertus Heil / Juliane Seifert

Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bestätigt einen gefährlichen Trend: Die sozialen Unterschiede in Deutschland verschärfen sich weiter. Einer wachsenden Zahl von reichen Bürgern steht eine immer größere Gruppe von Menschen gegenüber, die als arm gelten. So muss inzwischen fast jede siebte Familie mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze auskommen; allein 1,1 Millionen Kinder sind auf Sozialhilfe angewiesen. Seit Mitte der achtziger Jahre lässt sich in Westeuropa dieser Prozess beobachten, der mit Begriffen wie „Neue Armut“ oder „Soziale Exklusion“ umschrieben wird: In seinem Verlauf werden bestimmte soziale Gruppen in immer größere Distanz zum Durchschnitt der Gesellschaft nach unten gedrängt und von der Wechselseitigkeit sozialer Beziehungen und wesentlichen Partizipationsmöglichkeiten ausgeschlossen. Arbeitslosigkeit und Armut haben damit eine neue Qualität angenommen. Beschäftigungslosigkeit verbindet sich mit der Erosion sozialer Netzwerke und führt zu einer Spaltung der Gesellschaft in Zugehörige und Ausgegrenzte. Der Ausschluss vom Arbeitsmarkt bedeutet dabei weit mehr als nur den Verlust von materiellen Ressourcen: er verhindert ebenso institutionelle, soziale wie kulturelle Teilhabe. Soziale Exklusion wirkt somit „multidimensional“ (Häußermann). Das Überlappen der verschiedenen Formen von Benachteiligung kann eine fatale Eigendynamik entwickeln. Menschen, die einmal den Anschluss verloren haben, sind schwer wieder in die Gesellschaft integrierbar – Kinder die in solchen Situationen aufwachsen finden unter Umständen niemals Anschluss.

Dem deutschen Sozialstaat ist es als nachsorgendem Wohlfahrtsstaat im vergangenen Jahrzehnt nicht gelungen, den neuen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen. Er hat – im Gegenteil – die oben beschriebenen Strukturen noch verfestigt. Auf der Grundlage zuerkannter Rechte für Bedürftige ist eine Kultur der Abhängigkeit entstanden, die die Tendenz der Abschottung verstärkt und verheerende Wirkungen hat. Die Instrumente der traditionellen Sozialpolitik eröffnen den Betroffenen keine Chancen und schaffen kaum Anreize, in die Mitte der (Erwerbs-)Gesellschaft zurückzukehren. Anstatt die Menschen zu fördern, zu integrieren und zu aktivieren, begnügt sich der Staat damit, Missstände zu verwalten. Sozialpolitik muss zukünftig präventiv und gestaltend anstatt statisch und nachgelagert begriffen werden. „Das Elend ist keine Armut im Portemonnaie, sondern die Armut im Geiste. Der Unterschicht fehlt es nicht an

Geld, sondern an Bildung.“ stellte ein großes Wochenmagazin im Dezember 2004 zu Recht fest. In keinem anderen westlichen Industrieland sind die Bildungschancen eines Kindes so sehr mit seiner sozialen Herkunft verknüpft wie in Deutschland. Eine aktive Politik mit dem Ziel der sozialen Inklusion muss hier ansetzen, um die entstandenen Strukturen zu durchbrechen. Der Soziologe Rolf G. Heinze schlägt an dieser Stelle vor, die sozialpolitischen Schwerpunkte weg von der monetären Umverteilungspolitik hin zu einer sozialinvestiven Dienstleistungspolitik zu verlagern. Soziale Infrastruktur wie der Ausbau von Kinderbetreuung, Bildungs- und Weiterbildungsangebote sowie die Förderung innovativer Milieus sind Instrumente, um Chancengerechtigkeit herzustellen und allen Bürgern gleiche Startbedingungen zu bieten. Nur wenn der Staat seine Bürger fördert und aktiviert, kann es gelingen, den Teufelskreis zu durchbrechen.

Ohne die Eröffnung neuer Beschäftigungsfelder wird aber weder der traditionelle noch ein reformierter Sozialstaat überleben können. Momentan verhindert der Arbeitsmarkt in bestimmten Sektoren einen möglichen Beschäftigungszuwachs, da der Faktor Erwerbsarbeit mit hohen Abgaben und Beiträgen belastet ist. Dies hemmt insbesondere die großen Beschäftigungspotentiale im Bereich der einfachen privaten Dienstleistungen. Neben dem Dritten Sektor gibt es in Deutschland aber auch in Bereichen wie der Energiewirtschaft oder dem Maschinenbau in Kombination mit neuen Schlüsseltechnologien erhebliche Wachstumsreserven. Qualifiziertes Personal wird künftig zudem benötigt, um die Nachfrage nach sozialinvestiven öffentlichen Dienstleistungen etwa in den Bereichen Gesundheit und Bildung zu stillen. Dies wirft sogleich die Frage nach der Finanzierung auf: Da eine Senkung der Lohnnebenkosten als *conditio sine qua non* nicht in Frage gestellt werden sollte, könnte der Öffentliche Sektor möglicherweise durch einen erhöhten steuerlichen Anteil finanziert werden.

Moderne Politik mit dem Ziel sozialer Inklusion muss darauf abzielen, die Ausgegrenzten durch einen ausgewogenen Mix von Arbeits-, Bildungs-, Familien-, Gesundheits- und Integrationspolitik in die Mitte der Gesellschaft zurückzuholen. Gesellschaftliche Inklusion bedeutet dabei primär die Integration in den Arbeitsmarkt. Dies ist die soziale Schlüsselaufgabe zu Beginn des 21. Jahrhunderts, um soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten und ökonomisches, soziales und kulturelles Kapital gerecht zu verteilen. Die Qualität eines reformierten Sozialstaates bemisst sich somit nicht nur an der Quantität des umverteilten Geldes. Seine Qualität erweist sich vielmehr darin, ob es ihm gelingt, die Bürger hinreichend zu qualifizieren und zu aktivieren, um ihnen so gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

Rund um das Thema „Soziale Exklusion“ bündelt dieser Sammelband unter dem Titel „Soziales Deutschland – Plädoyer für eine neue Gerechtigkeitspolitik“ Beiträge namhafter Sozialwissenschaftler und politischer Praktiker. Dabei soll es

sowohl um Bestandsaufnahmen zur sozialen Lage in Deutschland als auch um normative politische Wertvorstellungen, institutionelle Voraussetzungen und Konzeptionen für eine neue Gerechtigkeitspolitik gehen.

Im Verlaufe der Realisierung dieses Buchprojektes ist uns folgendes deutlich geworden:

1. Unsere Gesellschaft muss das Thema „Soziale Exklusion“ in aller Deutlichkeit bewusst machen, um eine Strategie gegen „Neue Armut“ finden zu können..
2. Sowohl die Zivilgesellschaft, als auch die Wirtschaft haben – auch aus wohlverstandenen eignen Interesse – eine Verantwortung, an dieser Strategie mitzuwirken.
3. Im Mittelpunkt dieser Strategie müssen die Bildungs-, Gesundheits- und die Arbeitsmarktpolitik stehen. Wichtig ist aber, dass diese Politikfelder zusammen mit anderen verzahnt werden. Wer eine inklusive Gesellschaft will, darf nicht in Ressortdenken verharren.
4. Ohne einen starken leistungs- und handlungsfähigen Sozialstaat wird eine inklusive Gesellschaft nicht zu realisieren sein. Das heißt, dass die sozialen Sicherungssysteme weiter nach dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaates umgestaltet werden müssen. Umbau darf aber nicht die Chiffre für Sozialabbau sein. Das marktradikale Motto „Wenn jeder an sich selbst denkt, ist an alle gedacht“ würde die sozialen Unterschiede vertiefen. Aber auch die Realitätsverweigerung konservativer Nostalgiker, die sich „links“ nennen, aber anti-aufklärerisch wirken, hätte fatale Folgen. Es geht also weder um „weniger Staat“, noch um das festhalten an überkommenen Strukturen, sondern darum den Staat besser zu machen. Das heißt auch, ihn in seinen Aufgaben intelligenter zu finanzieren.
5. Nur wenn es gelingt, eine neue Gerechtigkeitspolitik zu formulieren und mehrheitsfähig zu machen, wird Deutschland eine erfolgreiche soziale Demokratie bleiben.

Unser Dank gilt allen, die mitgeholfen haben, dieses Buchprojekt zu realisieren.

Berlin, Sommer 2005
Hubertus Heil

Juliane Seifert

I. Befunde zur sozialen Lage in Deutschland

1. Armut und Ausgrenzung in Deutschland

Hartmut Häußermann / Martin Kronauer

In den westlichen Industrieländern hat sich mit dem Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft ein Strukturwandel der Arbeitsmärkte und der ergeben, der zu einer Vergrößerung der Spreizung in der Einkommensverteilung und zu einem Anwachsen der Armut geführt hat. Negativ betroffen davon sind dauerhaft Arbeitslose und solche Erwerbstätigen, deren Einkommen nur noch für eine Lebensführung weit unterhalb der durchschnittlichen Konsumstandards ausreicht (,working poor'). Armut ist ökonomisch-materiell definiert, üblicherweise als Einkommen unterhalb der Grenze von 50% des durchschnittlichen Einkommens. Sie hat jedoch auch soziale und kulturelle Konsequenzen, die zu einer Situation führen können, die als ,Ausgrenzung' oder ,Exklusion' bezeichnet wird.

Das Risiko, in die Armut zu geraten, trifft vor allem Individuen oder Haushalte, die die Merkmale niedriger Bildungsstand und fehlende berufliche Qualifikation aufweisen und allein leben bzw. alleinerziehend sind. Die Gefahr der Ausgrenzung wird zusätzlich davon bestimmt, in welchen räumlichen Zusammenhängen die Menschen bzw. Haushalte leben, die in Armut geraten sind. Die Nachbarschaft, das Quartier stellt einen sozialen Raum dar, der Ressourcen bereitstellt – oder diese auch vorenthält, wenn er unterausgestattet ist. Für soziale Gruppen, die über wenig eigene Ressourcen in Form von materiellem, sozialem oder kulturellem Kapital verfügen, hat die nähere räumliche Umgebung eine größere Bedeutung als für andere Gruppen, weil sie diesen lokalen Nahraum seltener verlassen und sich auch ihre sozialen Beziehungen dort konzentrieren. Dadurch wird das Quartier, der Raum zum Sozialraum. Der Sozialraum hat Einfluss auf die Einbindung in soziale Netzwerke und auf die Verfügung über Ressourcen, die nicht direkt vom Einkommen abhängig sind – er kann also Armut verstärken bis zur Ausgrenzung. Er kann aber auch informelle Hilfen bieten, einen respektvollen Umgang sichern und für soziale Einbettung sorgen – die Folgen von Armut also mildern.

Sozialräume werden durch die quartierlichen sozialen Strukturen und die Alltagspraxis ihrer Bewohner geprägt. Die soziale Zusammensetzung einer Bewohnerschaft, die vorherrschenden sozialen Lagen und die Verhaltensweisen der Bewohner formen Milieus, die ihrerseits Rückwirkungen auf die Orientierungen, die Verhaltensmöglichkeiten und Lebenschancen der Bewohner haben. Daher ist die soziale Zusammensetzung der Quartiersbevölkerung von Bedeutung. Die

starke Konzentration von ökonomisch, sozial und kulturell marginalisierten Gruppen in manchen Quartieren kann daher selbst zu einem Faktor von Benachteiligung werden, man könnte auch sagen: aus benachteiligten Quartieren können benachteiligende Quartiere werden.

Tiefgreifende Veränderungen am Arbeitsmarkt und in der Beschäftigung, in den sozialen Beziehungen und den Rahmenbedingungen wohlfahrtsstaatlicher Regulierung bedrohen eine wachsende Zahl von Menschen in Deutschland damit, am gesellschaftlichen Leben nicht mehr angemessen teilhaben zu können. Die deutlichsten Anzeichen dafür sind eine in den letzten beiden Jahrzehnten drastisch, wenngleich in zyklischen Schwankungen angestiegene Arbeitslosigkeit und eine zunehmende Armut. Beide Phänomene betreffen, bei einer Arbeitslosigkeit von rund fünf Millionen, bei weitem nicht mehr nur den gesellschaftlichen „Rand“. Auch unter Beschäftigten, die noch nicht selbst arbeitslos geworden sind, breiten sich Unsicherheiten und Abstiegsängste aus. Das gilt mittlerweile selbst für den öffentlichen Dienst und die Kernbereiche profitabler Industrieunternehmen.

Deutschland steht mit diesen Problemen nicht allein, wenngleich sie hier in Verbindung mit der jüngsten Geschichte der deutschen Vereinigung besondere Formen annehmen. Seit dem Ende der neunzehnhundertachtziger Jahre wird in der Europäischen Union die neue soziale Frage unter dem Begriff der „Exklusion“, der sozialen Ausgrenzung diskutiert. Er markiert eine historische Zäsur gegenüber der Phase relativer Vollbeschäftigung, zurückgehender Einkommensungleichheit und zunehmender Einbindung der arbeitenden Bevölkerungen in sozialstaatliche Rechte und Leistungen in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg. In dieser Zäsur steht mit der Integrationsfähigkeit auch die demokratische Zukunft der Gesellschaften auf dem Spiel.

Im Folgenden werden wir zunächst umreißen, was mit Ausgrenzung und ihren verschiedenen Dimensionen gemeint ist. Anschließend fassen wir einige empirische Befunde zur Armut in Deutschland unter dem Gesichtspunkt des Ausgrenzungsproblems zusammen. Im dritten Teil gehen wir auf die Entwicklung in Großstädten ein. Denn hier wirken die Kräfte der Veränderung, die zunehmende soziale Ungleichheiten und Ausgrenzungsrisiken erzeugen, in verdichteter Form und damit besonders stark. Hier nimmt das Ausgrenzungsproblem aber auch sozial-räumliche Gestalt an durch die Konzentration in bestimmten Quartieren. Auf diese Weise spitzt es sich weiter zu.

1 Ausgrenzung und ihre Dimensionen

Gesellschaftliche Zugehörigkeit und Teilhabe wurden im ersten Vierteljahrhundert nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland und anderen hoch entwickelten Industriegesellschaften Westeuropas (und in einem gewissen Umfang auch in den USA) im Wesentlichen auf zwei Wegen gefördert: durch ein starkes wirtschaftliches Wachstum, das sich in Beschäftigungswachstum übersetzte, und die Ausweitung und finanzielle Absicherung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und Schutzrechte. Die Voraussetzungen für dieses Integrations- und Wachstumsmodell waren der Wiederaufbau und die Erneuerung von Infrastruktur, Wohnungen und Produktionsstätten nach dem Krieg; die Einbeziehung der ländlichen Bevölkerung (und ihrer vormals noch zum Teil auf Eigenversorgung ausgerichteten Tätigkeiten) in den inneren Markt der Konsumenten und Produzenten (vgl. Lutz 1989, S. 194); ein hohes Maß von staatlichem Einfluss auf Investitionsbedingungen und Beschäftigungshöhe durch fiskal- und wirtschaftspolitische Maßnahmen im Rahmen nationaler Grenzen; die Anerkennung einer kollektiven Verantwortung der Gesellschaft für die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse und die Sicherstellung vergleichbarer Lebenschancen ihrer einzelnen Mitglieder vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Weltwirtschaftskrise, zwei Weltkriegen und Faschismus, aber auch in der Konfrontation des „Kalten Kriegs“.

Sozialökonomische Ungleichheit wurde dadurch nicht aufgehoben. Gerade in Deutschland reproduzieren die sozialen Sicherungssysteme durch ihre Beitragsabhängigkeit Ungleichheiten der sozialen Lage, wie sie durch das Erwerbssystem vorgegeben sind. Aber Armut und Einkommensungleichheit gingen bis in die Mitte der siebziger Jahre zurück, der „Fahrstuhl“ von Einkommen und Lebensstandard bewegte sich für (fast) alle nach oben. Arbeitslosigkeit verschwand bis auf eine kleine Restgröße, die auf kurzfristige Such- und Übergangsphasen zurückzuführen war.

Zugleich wurden soziale Bürgerrechte in einem bis dahin unbekannten Maß finanziell abgesichert und in ihrer Reichweite ausgedehnt. Auch diese Entwicklung hatte ihre Kehrseite. Bürgerrechte sind an Mitgliedschaft gebunden und schließen Nicht-Bürger aus oder allenfalls partiell ein. Das galt und gilt bis heute für Migranten. Arbeitsmigranten wurden als Beitragszahlende „Gastarbeiter“ in die sozialen Sicherungssysteme einbezogen, blieben aber von politischen Rechten ausgeschlossen. Auch die innerbetriebliche Demokratie und die Möglichkeiten zur direkten politischen Einflussnahme blieben nach wie vor stark eingeschränkt.

Gleichwohl bestätigte sich zunächst die Erwartung des englischen Soziologen und Wohlfahrtsstaatstheoretikers Thomas H. Marshall, geäußert vier Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs, dass das 20. Jahrhundert zu einem Jahrhun-

dert der Ausbreitung und Durchsetzung sozialer Rechte werde (so wie das 18. Jahrhundert die persönlichen und das 19. Jahrhundert die politischen Rechte auf die Tagesordnung gesetzt habe). Soziale Rechte sollen ihm zufolge zweierlei leisten. Zum einen sollen sie allen Mitgliedern der Gesellschaft gleichen, nicht-diskriminierenden Zugang zu den zentralen gesellschaftlichen Institutionen der Vermittlung von Lebenschancen verschaffen, vor allem zu denen der Bildung, des Gesundheitswesens und der sozialen Sicherung. Sie sollen also eine Statusgleichheit der Individuen gegenüber diesen Institutionen herstellen, ungeachtet aller sonstigen ökonomischen und Herkunftsunterschiede zwischen den Bürgern. Auch im auf sozialer Ungleichheit aufbauenden Sozialversicherungssystem gilt, trotz der unterschiedlichen Beiträge und Leistungen, dass jeder Einzahler von seinem Status her gleichermaßen Anspruchsberechtigter (und nicht Bittsteller) ist.¹ Zum anderen und zugleich sollen soziale Rechte für alle ein Minimum an gemeinsamen Lebenschancen und kulturell, dem erreichten Wohlstandsniveau angemessenen Lebensstandard (einschließlich der Wohnbedingungen) gewährleisten. Also nicht nur der Zugang zu institutionellen Leistungen, sondern auch die Qualität der Leistungen sind Gegenstand sozialer Rechte (vgl. Marshall 1992, S. 40, 73).

Der Gedanke, dass die Wahrnehmung persönlicher und politischer Rechte nur dadurch sichergestellt werden kann, dass soziale und materielle Absicherungen hinzukommen, und dass Individuen vor völliger Marktabhängigkeit geschützt sein müssen, ist in vielen Ländern des „westlichen“ Europa nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem Grundbestandteil des Demokratieverständnisses geworden. Er bildet den Kernbestand aller wohlfahrtsstaatlichen Programmatik, auch wenn seine institutionelle Umsetzung und das Ausmaß der Befreiung von Marktwängen in den einzelnen Ländern beträchtlich variieren.²

Die hier umrissene Entwicklung weist vor allem zwei Schwachstellen auf. Zum einen gerieten Individuen und Haushalte in eine zunehmende und unwiderstehliche Abhängigkeit von Markt und Staat. Alternative Unterstützungs- und Einbindungsformen wie die über familiäre und verwandtschaftliche Beziehungen verloren mit dem Ende der Subsistenzwirtschaft weitgehend ihre ökonomische Eigenständigkeit. In ihren materiellen Leistungen hängen sie ihrerseits von markt- und staatsvermittelten Einkommen ab. Nach wie vor spielt familiäre Unterstützung, vor allem in der Generationenfolge, eine wichtige Rolle. Aber gera-

¹ Auf diese Aufwertung des sozialen Status der Lohnarbeit durch die gesetzliche Sozialversicherung und die sozialintegrative Funktion, die sie damit übernimmt, hebt Castel in seiner Untersuchung der „Metamorphosen der sozialen Frage“ am Beispiel Frankreichs ab (vgl. Castel 2000, S. 278 f.).

² „Die Programmatik des Wohlfahrtsstaats postuliert, dass Inklusion nur auf politisch-staatlichem (und nicht z.B. auf rein marktwirtschaftlichem) Wege zustande kommen kann, da es um die Gewährleistung subjektiver Rechte geht“ (Kaufmann 2003, S. 42).

de in den unteren Einkommensgruppen sind in Krisenzeiten die finanziellen Ressourcen rasch erschöpft.

Noch gravierender aber ist die zweite Schwachstelle. Die Finanzierung umfassender wohlfahrtsstaatlicher Leistungen hängt von einer hohen Erwerbsbeteiligung ab (oder aber, bei niedriger Erwerbsbeteiligung, von hohen Wachstumsraten und einer starken Bereitschaft zur Umverteilung zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen). Marshall sprach deshalb in seinen Vorlesungen von einer „Pflicht zur Erwerbsarbeit“. Er erwähnte allerdings nicht, dass einer solchen Pflicht kein Recht auf Erwerbsarbeit gegenübersteht – und in kapitalistischen Marktwirtschaften auch nicht gegenüberstehen kann. Denn ein Recht auf Arbeit würde im Kern in das Eigentumsrecht der Kapitalbesitzer, ihre Entscheidungsgewalt über Einstellungen und Entlassungen eingreifen und somit das grundlegende Machtgefälle in diesen Gesellschaften in Frage stellen. Allenfalls mit indirekten, fiskalischen und wirtschaftspolitischen Mitteln können Regierungen versuchen, die Beschäftigung anzuheben. Die Verbindung von sozialen Rechten und kapitalistischer Marktwirtschaft ist schon deshalb immer prekär. Prekär bleiben damit aber immer auch sozial-ökonomische Zugehörigkeit und Teilhabe.

Bis in die siebziger Jahre hinein konnte Vollbeschäftigungspolitik den latenten Konflikt überdecken. Weitreichende Umbrüche in der Erwerbsarbeit und am Arbeitsmarkt, Veränderungen in den sozialen Beziehungen und die Schwächung der Regelungs- und Ausgleichskapazitäten von Sozialstaaten werfen seitdem erneut und in besonderer Weise das Problem der ökonomischen und sozialen Ausgrenzung auf:

- Der Rückgang der industriellen und der Anstieg der Dienstleistungsbeschäftigung, verbunden mit einer größeren Spreizung der Einkommen; die Verdrängung arbeitsintensiver und technologisch ausgereifter Industrien durch internationale Konkurrenz und der Einsatz neuer Technologien und neuer Formen der „flexiblen“ Arbeitsorganisation in den verbleibenden Schlüsselindustrien, beides verbunden mit einer drastischen Entwertung un- und angelernter Industriearbeit; die Deregulierung der Finanzmärkte und die zunehmende Bedeutung der Anlegerinteressen für die Unternehmenspolitik, häufig verbunden mit einer Reduzierung von Belegschaften und der Verletzung von Interessen anderer „stakeholder“ – dies sind Marksteine für Veränderungen in der Erwerbsarbeit mit weitreichenden Folgen. Sie wurden mit einer Rückkehr der Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau bezahlt sowie mit einer beträchtlichen Unsicherheit in den Erwerbs- und Beschäftigungsaussichten für eine wachsende Zahl von Menschen in Erwerbsarbeit.