

Dr. Franz Segbers

Diakonie als Garant und Gestalter des Sozialstaates.
Führt Zuverdienst und Niedriglohn in Armut?

Erfurt 6. September 2007

Diakonische Konferenz der Diakonie Mitteldeutschland / Erfurt

1. Die Entdeckung der Unterschicht

Im Herbst 2006 entdeckte der Vorsitzende der SPD Kurt Beck, dass es nicht nur eine Unterschicht in Deutschland gäbe, sondern diese Menschen auch abgehängt seien. Im weiteren Verlauf der Diskussion wandte sich der Fraktionsvorsitzende der SPD Franz Müntefering entschieden gegen den Gebrauch des Begriffs der Unterschicht. Für Müntefering ist die Einordnung der Wissenschaftler „Soziologendeutsch“ und „nicht brauchbar für die politisch Handelnden“. Wer aus einer armen Familie komme, müsse die Chance auf Schul- und Ausbildung erhalten, „ganz gleich, wie dick Papas Portemonnaie ist“, forderte Vizekanzler Franz Müntefering. Er wehrte sich gegen die Einteilung der Gesellschaft in Oben und Unten: „Es gibt keine Schichten in Deutschland. Es gibt Menschen, die es schwerer haben, die schwächer sind.“

Hintergrund für diese Debatte war eine von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Auftrag gegebenen Studie. Diese Studie klassifiziert politische Typen und nahm die Einteilung eines Typus als „abgehängtem Prekariat“ vor. Die laut Studie diesem Typus zugeschriebenen 8 Prozent sind von „sozialem Ausschluss und Abstiegsenerfahrung“ geprägt. Beachtenswert, dass diese Gruppe einen „hohen Anteil berufsaktiver Altersgruppen aufweist, den höchsten Anteil an Arbeitslosen hat und zugleich stark ostdeutsch und männlich dominiert ist“. Auffallend ist der Ost-West-Unterschied. Während im Westen ca. 4% dieser Gruppe zugehörig sind, sind es im Osten 25 Prozent. Diese Gruppe lässt sich mit jener identifizieren, die als bedürftige Menschen auf der Basis der Hartz IV Reformen berechnet wurde. Diese These und die Untersuchung der FES lösten eine Debatte über die Ursachen der Entwicklung zu immer mehr Armut in einer reichen Gesellschaft aus.

Im Folgenden will ich verdeutlichen, dass es einen Zusammenhang zwischen der veränderten Sozialstaatlichkeit und Armut gibt. Der Umbau des Sozialstaates von einem sozial aktiven Sozialstaat zu einem aktivierenden Sozialstaat hat aktiv dazu beigetragen, was ihm jetzt entgegentritt: ein abgehängtes Prekariat.

2. Vom sozial aktiven Sozialstaat zum aktivierenden Sozialstaat

Nimmt man die Äußerungen des Bundeswirtschaftsministers Clement ernst: „Hartz IV ist die Mutter aller Reformen, der Schritt zum Mentalitätswandel,“ so stellt sich zunächst die Frage, welcher Mentalitätswandel vollzogen werden soll. Die Hartz-Gesetzgebung leitet einen Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik ein. Worin aber dieser Paradigmenwechsel besteht, wird erst deutlich, wenn wir uns vor Augen führen, welcher Paradigmenwechsel sich vollziehen soll.

Der aktive Sozialstaat ist eine Sozialstaatskonzeption, die dem Staat eine aktive Aufgabe für die soziale Sicherheit seiner Bürger zuordnet. Der Staat übernimmt die Aufgabe, den Bürger umfassend sozial abzusichern. Wird der Bürger krank, so sichert die Krankenversicherung die entstehenden Kosten ab; wird er arbeitslos, so sichert die Arbeitslosenversicherung seinen (reduzierten) Lebensstandard ab und hilft bei der Vermittlung in Arbeit; wird er Rentner, so sichert die Rentenversicherung ebenfalls seinen Lebensstandard ab, usf.. Im Vordergrund der sozialen Sicherungssysteme steht die Gewährung monetärer Leistungen. Diese werden ergänzt durch eine soziale Infrastruktur (z. B. Beratungsstellen), die als öffentliche Güter staatlicherseits bereitgestellt werden. Diesen sozial aktiven Wohlfahrtsstaat kann man definieren als einen Staat, der sich zum Ziel setzt, aktiv durch Bereitstellung von Leistungen das Wohlergehen der Bürger zu fördern, und zwar nicht nur finanzielle und materielle Leistungen, sondern auch personenbezogene Interventionen, z.B. schulische Bildung oder auch Sozialpädagogik, therapeutische Einrichtungen.

Der aktivierende Sozialstaat will genau damit ein Ende machen. Er bedeutet das Ende eines aktiven, d.h zum Schutze der Bürger interventionsfähigen und interventionsbereiten Sozialstaates. Programmatisch hatte das Schröder-Blair-Papier bereits 1999 erklärt: „Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln.“ Aktivierende Sozialpolitik, die Eigenverantwortung initiieren will, ist das Stichwort für den Wechsel von einer nur passiven Sozialpolitik zu einer aktivierenden. Der Paradigmenwechsel be-

steht in dem Leitmotiv Fördern und Fordern: aktivierende Maßnahmen haben Vorrang vor passiven Leistungen, fordernde Maßnahmen werden als Muss- und fördernde Maßnahmen als Kannleistungen definiert und schließlich wird die Verpflichtung des Hilfeempfängers zur Arbeitsaufnahme und aktiven Überwindung der Hilfebedürftigkeit als unbedingte Voraussetzung von unterstützenden Maßnahmen gefordert. Die Bekämpfung von Armut wird nach den Vorstellungen des aktivierenden Sozialstaates vorrangig in die Eigenverantwortung der vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen gelegt. Arbeitslosigkeit ist darin nicht mehr die Folge der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, sondern individuelles Versagen und muss entsprechend mit „Fordern und Fördern“ überwunden werden. Die bisherige Sozialleistungspolitik wird unter den Verdacht gestellt, ursächlich am Entstehen von Arbeitslosigkeit beteiligt zu sein. Kehrseite dieses neuen Sozialstaatsverständnisses ist das Konzept eines investiven Sozialstaates, der den anscheinend überbordenden und nicht mehr finanzierbaren Sozialstaat dadurch retten soll, dass nicht mehr vorrangig in Sozialleistungen, nicht in die Zahlung von Transfers investiert wird, sondern darin, dass die soziale Handlungsfähigkeit der Hilfebedürftigen wieder herzustellen wird. Aktivierung hat das Ziel, in Lohnarbeit zu integrieren. Deshalb heißt es im SGB II § 1 Abs. 1, dass das Ziel der Grundsicherung darin bestehe, den Lebensunterhalt „unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften“ zu bestreiten zu können. Wer seinen Lebensunterhalt nicht selbständig sichern kann, der muß „aktiv an allen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit mitwirken.“ (SGB II § 2, Abs 1. dabei geht es um eine Eingliederung in eine „Erwerbsarbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ (SGB II § 2, Abs.1. Wo dies nicht gelingt, dann aber auch um eine „angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit“ (SGB II § 2 Abs.1). Dabei gilt jede angebotene Arbeit als zumutbar.(SGB § 10, Abs. 1) Dass dieses Ziel erreicht werden kann, darin wird investiert.

Aktivierende Sozialstaatspolitik will also aktivieren und investieren. Deutlich wird dies an einer Aussage des jetzigen Finanzministers Peer Steinbrück, wenn er sagt: „Soziale Gerechtigkeit muss künftig heißen, eine Politik für diejenigen zu machen, die etwas für die Zukunft unseres Landes tun: Die lernen und sich qualifizieren, die arbeiten, die Kinder bekommen und erziehen, die etwas unternehmen und Arbeitsplätze schaffen, kurzum; die Leistung für sich und unsere Gesellschaft erbringen. Um die - und nur um die - muss sich Politik kümmern.“¹ Sozial gerechte Politik wird darin er-

¹ Die Zeit 2003, Nr. 47, S. 18

klärt, dass sie eine sog. produktivistische Gerechtigkeit zum Ziel hat: Der Erfolg der Förderung persönlicher Erwerbsfähigkeit / employability, und die Produktivität als individuelles Mittel im Kampf gegen Arbeitslosigkeit wird zum Kriterium. Hier steht nicht mehr die Bedürftigkeit im Mittelpunkt sozial gerechter Politik sondern die Nützlichkeit für den Standort. Mit Gerechtigkeit wird erläutert, dass Politik investieren muss. Und was ist mit den anderen, die für den Standort nicht nützlich sind? Hatte nicht der demokratische und soziale Rechtsstaat ursprünglich im Sinn, dass es zwar leistungsfähige und weniger leistungsfähige Menschen gibt, aber dass aus diesem Unterschied perspektivisch kein Sprengsatz für die Gesellschaft werden darf, sondern der Staat deshalb zu einem Ausgleich beitragen müsse? Der Gerechtigkeitsbegriff wird hier benutzt zur Scheidung zwischen produktiven und unproduktiven Gruppen und zu einem Kriterium in wen investiert wird, wer gefördert wird und wer nicht. Investiert wird in produktive und zukünftig produktive Gruppen.

Aktiviert werden sollen Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, Arbeitsangebote um jeden Preis und zu jedem Preis anzunehmen. Da jedoch auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht ausreichend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, ist es das nachdrückliche Ziel, den Niedriglohnsektor auszubauen. Die durch das SGB II angezielte Integration in Arbeit wird faktisch zu einer Integration in eine prekäre Arbeit im Niedriglohnbereich, der sich nach neuen Studien als eine Niedriglohnfalle erweist. Die Mobilität aus dem Niedriglohnsektor ist äußerst gering. Die Hartz IV-Reformen, das SGB II ist deshalb ursächlich daran beteiligt und verantwortlich für die Entstehung einer zunehmenden Armutsbevölkerung.

3. *Prekarisierung der Arbeit als wirtschaftspolitisches Konzept*

Arbeitslosigkeit ist die Hauptursache für Armut. Der Sozialphilosoph Ralf Dahrendorf hat bereits zu Beginn der achtziger Jahre die These aufgestellt, dass der auf Erwerbsarbeit basierende Gesellschaftstyp in die Krise geraten sei: „Der Arbeitsgesellschaft geht nicht nur die Arbeit aus, sondern ihr muss die Arbeit ausgehen.“ Arbeitslosigkeit ist nach dieser These Resultat der inneren Logik des optimierenden Rationalitätskalküls ökonomisierter Arbeit, die auf eine kontinuierliche Erhöhung der Effizienz drängt. Erwerbsarbeit zu ersetzen, erscheint in dieser Hinsicht nicht als Defizit des Systems, sondern als unvermeidliche Begleiterscheinung der Modernisierung. Die Arbeitslosigkeit ist nicht ein Zustand, der gegenwärtig besteht und in Zukunft sich

beenden lässt, wenn man denn nur die richtige Politik verfolgt. Das Gegenteil ist der Fall. Die Arbeitslosigkeit ist eine Form der Entwicklung. Die Zahl der sozialversicherungspflichtige Beschäftigten ist seit Jahren rückläufig – auch wenn es in den letzten Jahren einen kurzfristigen Aufwärtstrend gegeben hat. Mehr als 1,6 Mio. haben in den letzten 5 Jahren ihren Arbeitsplatz verloren. Dabei handelt es sich nicht um eine vorübergehende Krise des Arbeitsmarktes sondern um eine dauerhafte Entwicklung. Die Statistiken zeigen einen gegenläufigen Trends: Das sog. Normalarbeitsverhältnis geht immer mehr zurück, während der Sektor der geringfügig Beschäftigten und der Teilzeitbeschäftigung zunimmt. Schon lange wurde in der sozialwissenschaftlichen und politischen Debatte das Motto ausgegeben, dass es besser sei Arbeit anstatt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Deshalb hat die Politik seit Jahren die Etablierung und Ausdehnung eines Niedriglohnsektors verfolgt, damit Löhne ein Niveau erreichen, mit dem neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Mit diesem Politikansatz sollten zwei Ziel erreicht werden:

- Sozialhilfe / ALG II einzusparen
- Arbeitskosten im Standortwettbewerb reduzieren.

Die Entwicklung zu einem Niedriglohnsektor ist nicht zwangsläufig, nicht Ergebnis der Globalisierung oder ein Naturgesetz, sondern Ergebnis politischer Entscheidungen. Diese wurden vorbereitet beispielsweise durch Bayerisch-Sächsische Zukunftskommission aus dem Jahr 1997, die von Stoiber und dem damaligen Ministerpräsident von Sachsen Kurt Biedenkopf einberufen wurde. Die Kommission geht von einem „Ende der Normalarbeit“ aus und fordert, den Niedriglohnsektor beherrscht auszubauen. Die Kommission will „ein Beschäftigungspotential einfacher, personenbezogener Dienste“ ausschöpfen (Teil III, 127ff.). Die Kommission hat als Begründung für diesen unumkehrbaren Prozess ein Zukunftsszenario entwickelt. Norbert Walter, Chefvolkswirt der Deutschen Bank, konnte in diesem Sinn in einem Beitrag für die Magdeburger Volksstimme am 11.02.2005 sagen: „Manche von uns werden – wegen des intensiven Wettbewerbs mit Mittel- und Osteuropa – nicht soviel verdienen, wie sie in Deutschland zum Überleben brauchen. Dann kann es sein, dass zwei oder drei Mitglieder einer Familie arbeiten müssen, damit es zum Leben reicht.“

a) Entwicklung prekärer Arbeit

Das Statistische Bundesamt stellte Januar 2007 fest: „Der Anstieg der Erwerbstätigenzahl von 0,7% war die stärkste Beschäftigungszunahme im Vorjahresvergleich seit dem Jahr 2000. Während im Jahr 2005 überwiegend die Förderung der Selbstständigkeit von Bedeutung war, zählten im Jahr 2006 im Vergleich zum Vorjahr die Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante (sogenannte 1-Euro-Jobs) zu dem zahlenmäßig bedeutendsten Instrument der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.“

Nach Untersuchungen des IAB (2006) arbeitet jeder sechste Vollzeitbeschäftigte als Niedriglöhner. Nach international üblicher Definition der Niedriglohngrenze (zwei Dritte des Durchschnittsentgeltes = Medianentgelt) beträgt diese 2004 in Deutschland-West 9,83 Euro und in Deutschland-Ost 7,15 Euro.

Ursache für die Ausdehnung des Niedriglohnsektors:

1. Leih-Zeitarbeit

Einer der dynamischsten Bereiche nicht standardisierter Beschäftigung ist die Leiharbeit. Was jetzt an Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen ist, geht zum allergrößten Teil auf den Zuwachs in diesem Sektor zurück. Zwischen 1970 und 1995 ist die Quote der Leiharbeiter an der Gesamtheit der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nahezu gleich geblieben. Doch seither hat sich der Anteil rapide erhöht. Binnen weniger Jahre hat sich die absolute Zahl der Leiharbeiter mehr als verdoppelt.

2. Mini- und Midijobs

Geringfügige Beschäftigung liegt dann vor, wenn das Arbeitsentgelt regelmäßig 400 Euro nicht überschreitet. Während der letzten Jahre haben Mini- und Midijobs eine steile Karriere zu verzeichnen. Die sog. Riester-Reform hat die Zahl der geringfügig Beschäftigten explosionsartig steigen lassen – nicht selten auf Kosten bisheriger regulärer Tätigkeit. Auch hier zeigt sich die Rückentwicklung: Aus typischer Normalarbeit werden atypische Arbeitsverhältnisse. Insgesamt existieren bundesweit 6,6 Mio. Minijobs, für 4,8 Mio. Menschen ist es die einzige Einkommensquelle aus Arbeit.

3. 1-Euro-Jobs

Mit der Einführung des SGB II wurde ein neuer atypischer Beschäftigungssektor geschaffen, die sog. 1-Euro-Jobs. Ziel sollte sein, dass die Arbeitslosen durch die Ein-Euro-Jobs ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen. Soweit es sich um erwerbslose Menschen handelt, die keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben oder deren Grundqualifikationen fehlen, ist gegen dieses Instrument nichts einzuwenden. Dann handelt es sich um eine qualifizierende Förderung. Soweit es sich jedoch um Arbeitslose handelt, die sehr wohl eine Chance auf dem Ersten Arbeitsmarkt haben, sind die 1-Euro-Jobs fehl am Platz. Diese brauchen verlässliche und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse und nicht eine Beschäftigung in diesem Sektor. Eine solche Beschäftigung ist vielmehr schädlich, denn sie verdrängt reguläre Arbeit. Die Bundesregierung hat auf eine Anfrage bestätigt: „Die Bundesregierung nimmt die Sorge um den Verdrängungseffekt sehr ernst und wird die Entwicklung genau beobachten.“ Mittlerweile hat der Bundesrechnungshof bestätigt, dass es einen Verdrängungseffekt gibt.

4. Mehrfach-Jobber

Schon 1,5 Mio. haben mindestens zwei Stellen. Die Mehrheit von ihnen sind Frauen. Von den 1,5 Mio. Mehrfachjobbern sind 830.000 Frauen. Es fällt auf, dass Frauen weitaus häufiger als Männer mehrere Minijobs kombinieren. Bei den Männern dominiert dagegen die Ergänzung eines Normal- mit einem Nebenjob. Allein zwischen 2002 und 2004 hat sich die Zahl der Mehrfachjobber von 900.000 auf 1,5 Mio. erhöht. Dies zeigt eine neue Studie des Instituts für Arbeitsmarkt – und Berufsforschung. Als wesentlichen Grund für die Zunahme sehen die Arbeitsmarktforscher die geänderten gesetzlichen Bestimmungen. Seit April 2003 können bei einem Minijob bis zu 400 Euro monatlich steuer- und abgabenfrei hinzuverdient werden, auch wenn man einer Hauptbeschäftigung nachgeht, die sozialversicherungspflichtig ist. Besonders die Kombination mehrerer Minijobs ist gerade in strukturschwachen Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit zu finden. Das zeigt: Diese Mehrfachjobs sind aus der Not geboren. Sozialpolitisch ist diese Entwicklung verheerend: Denn durch diese Beschäftigung werden keine Beiträge in die Sozialkassen gezahlt. (IAB 2006)

Ergebnis

Diese Daten belegen: Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die bisherige Lohnarbeitsgesellschaft mit ihren hohen, häufig institutionalisierten Sicherheitsstandards sich gravierend verändert. Soziale Unsicherheit kehrt zurück. Arbeit als Quelle von sozialer Sicherheit wird immer mehr zu einem Ort, wo Menschen unsicher arbeiten müssen. War es bislang arbeitspolitische Richtlinie atypischem, prekäre Beschäftigung abzubauen, so wird diese jetzt zu einem Politikansatz. Solange es soziale Sicherungssysteme gut ausgebaut waren, konnten atypische Arbeitsverhältnisse aufgefangen werden. Doch wenn diese immer mehr abgebaut werden, dann verdoppelt sich das Scheitern in der Erwerbsarbeit auch noch in der Gesellschaft und im ganzen Leben. Nicht allein die Arbeits- und Beschäftigung ist dann prekär sondern die ganze Lebenswelt. Das ganze Leben wird blockiert.

4. Armutsentwicklung als Folge die Prekarisierung der Arbeit

Niedriglohn ist nicht gleichbedeutend mit Armut, da Einkommensarmut immer in Bezug auf das Haushaltseinkommen gemessen wird. Dennoch ist Niedriglohn ein entscheidender Faktor für die Armutsentwicklung. Die Einkommensarmutsgrenze liegt nach dem EU-Wert in Deutschland für eine allein lebende Person bei einem Einkommen von bis zu 856 Euro. Bei dieser Einkommenshöhe ist es kaum möglich die monatlichen Ausgaben zu finanzieren. Deshalb verwundert es nicht, dass die Anzahl der Verbraucherinsolvenzen in 2006 gegenüber dem Vorjahr um 40,9 Prozent angestiegen ist. Im Jahr 2004 lag sie bei 9,74 Prozent, in 2005 bei 10,43 Prozent und in 2006 auf einer Höhe von 10,68 Prozent.

Auf das soziokulturelle Existenzminimum haben fast 13 Mio. Menschen, oder knapp 16 Prozent der Bevölkerung, einen Hilfeanspruch. Bei Inkrafttreten der Hartz IV-Reformen waren etwa 14 Prozent der Gesamtbevölkerung mit ihrem Einkommen unterhalb der ALG II-Grenze. Hartz IV reicht nicht zum Leben. Der Chef des DIW in Berlin Klaus Zimmermann gibt diese Unterdeckung als sozialpolitisches Ziel unumwunden zu: „Das Existenzminimum wurde unter Negierung der bisherigen statistischen Erkenntnisse über notwendige Lebenshaltungskosten unter das Sozialhilfeniveau abgesenkt.“² Untersuchungen des DPWV haben einen Mehrbedarf in der Höhe von 19

² Klaus Zimmermann, Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt: Aus Politik und Zeitgeschichte 16 / 2005.

Prozent errechnet. Die früheren Regelsätze der Sozialhilfe und des heutigen ALG II (345 Euro) sind seit mehr als 10 Jahren nicht mehr angepasst worden und auch größere Anschaffungen sind jetzt vom Regelsatz anzuspüren. Nach Untersuchungen des Max Planck Instituts für Sozialrecht haben Sozialhilfeempfänger eine reale Einbuße von ca. 20 Prozent in den letzten Jahren zu erleiden. Die Regelleistungen des ALG II sind so niedrig bemessen, dass sie weder das soziokulturelle Existenzminimum sicherstellen noch die Kriterien für ein armutsfestes Grundsicherungssystem für alle Bürgerinnen und Bürger erfüllen (so die Denkschrift der EKD). Das war bei der Festsetzung des Regelsatzes nicht nur bekannt, sondern ein bewusstes Konzept. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem jahresgutachten 2006 /2007 eine weitere Kürzung des Regelsatzes des ALG II um 30 Prozent auf 241 Euro gefordert. „Das garantierte soziokulturelle Existenzminimum wird durch die Absenkung des Regelsatzes nicht infrage gestellt, da jedem Leistungsempfänger die Möglichkeit geboten wird, durch die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit das gleiche Einkommen wie vor der Absenkung zu erreichen.“³

Für die SGB II-Zielgruppe bedeutet dies:

- Vollzeiteinkommen schützt nicht vor Bedürftigkeit: mehr 1, % Mio. Haushalte von gering Qualifizierten, Teilzeitbeschäftigten, die keine volle Stelle finden, müssen aufstocken.

Die neuste Statistik der Bundesagentur für Arbeit nennt folgende Zahlen:

	Bis 400 Euro	400-800 Euro	Über 800 Euro
Sept. 2005	462.260	172.140	271.800
Jan 2007	558.000	191.000	344.000

2,6 Prozent (West 1,9 Prozent / Ost: 5,3 Prozent) aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und im Westen 10,0 Prozent und im Osten 27,9 Prozent aller Minijobber erhielten ergänzende Leistungen aus dem SGB II.

Fazit: Nicht Leistungsmissbrauch ist verbreitet, sondern Arbeit trotz Mini-Einkommen. Die zunehmende Armut in Deutschland ist das Ergebnis der raschen und politisch

³ Wiesbaden 2006, 390

gewollten Ausdehnung des Niedriglohnsektors. Diese ist eine Folge der durch die HARTZ IV-Gesetze herbeigeführte neue Paradigma des aktivierenden Sozialstaates. Die Armut ist deshalb das Resultat eines politisch gewollten Abbaus von so genannten Beschäftigungshemmnissen. Armut ist nicht das Ergebnis mangelnder staatlicher Aktivierung, sondern umgekehrt: Der aktivierende Sozialstaat treibt Menschen auf Arbeitsmärkte auch dann, wenn diese keine Arbeitsplätze bereithalten. Sie erzwingt Arbeit um jeden und zu jedem Preis.

5. Prekarisierung der sozialen Arbeit

Der Gesundheits- und Sozialsektor stellt eine der wichtigsten Branchen für „Mini-Jobs“ dar. Fast 630.000 Mini-Jobs waren im Bereich „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ registriert (allein im Gesundheitswesen über 400.000); dazu kamen mehr als 120.000 geringfügig Beschäftigte im Bereich „Erziehung und Unterricht“, sowie noch einmal ca. 530.000 im Bereich „Erbringung sonstiger öffentlicher und privater Dienstleistungen“ (dazu gehören Interessenvertretungen, kirchliche und religiöse Vereinigungen, Parteien etc.). In diesen Segmenten sind weibliche Beschäftigte (mit mehr als 80%) absolut dominant.⁴

Mittlerweile ist davon auszugehen, dass sich in den sozialen Dienstleistungsunternehmen ein breites Spektrum verschiedenster Arbeitsverhältnisse mit höchst unterschiedlicher institutioneller Absicherung auffinden lässt. Dazu gehören die Befristung von Voll- und Teilzeitstellen ebenso wie atypische respektive prekäre Beschäftigungsformen – von geringfügiger Beschäftigung (in Mini- und Midijobs) über (schein-)selbstständige Tätigkeiten (Ich-AGs, Honorarkräfte etc.). Dabei gehen die Teilzeitbeschäftigungen in den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen teilweise nahtlos in die finanziellen Größenordnungen von Mini-Jobs über („Armutslöhne“). Aber auch vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer/innen bewegen sich zunehmend auf den Niedriglohnbereich zu.

Zu beobachten ist, dass die sozialen Dienstleistungen mit einem Ring von zuarbeitenden Hilfstätigkeiten umgeben werden, die allesamt in Niedriglohnsegment angesiedelt sind und bis zu den Arbeitsgelegenheiten reichen. Komplexe soziale Handlungsfelder und Tätigkeitsbereiche werden in „einfache Handlanger-“ und „qualifizierte, professionelle“ Humandienstleistungen aufgespalten. Der politische Beschluss,

⁴ Quelle: „III. Quartal 2005: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“, S. 9 bzw. Tabelle 7 (www.minijob-zentrale.de)

gering bezahlte Beschäftigungsgelegenheiten gerade im sozialen Sektor einzuführen, übt einen Druck aus, von solchen Kräften die Arbeiten verrichten lassen, die ihnen ansonsten zu teuer geworden sind.

In einer Presseerklärung haben die beiden Bundesministerinnen Renate und Ulla Schmidt gemeinsam mit den Wohlfahrtsverbänden am 6. September 2004 zum Einsatz von 1-Euro-Jobbern erklärt:

„2. Gerade im **sozialen Sektor ist ein hoher Bedarf an gemeinwohlorientierten Tätigkeiten** vorhanden, die mit Zusatzjobs ausgefüllt werden können. Sie steigern die Qualität gerade im Bereich von Betreuung und Pflege, ohne dass dadurch reguläre Beschäftigung ersetzt wird.

...

4. **Sinnvolle Tätigkeitsfelder für Zusatzjobs** reichen von Einrichtungen der Altenhilfe und Pflege, Werkstätten für behinderte Menschen, Krankenhäusern, ambulanten sozialen Diensten, familienunterstützenden Diensten, Schulen und Kindertagestätten über Einrichtungen der offenen Jugendhilfe und Sportvereinen bis zu Dienstleistungen für Alleinstehende, Alleinerziehende, Jugendliche, Seniorinnen und Senioren oder Migrantinnen und Migranten. Zusatzjobs können und dürfen die notwendigen Fachqualifikation nicht ersetzen. Zusatzjobs können z.B. überall dort eingerichtet werden, wo freie Zivildienstplätze nicht besetzt werden.“

Die Budgetierung und Deckelung sozialer Dienstleistungen durch politische Vorgaben hat die Finanzierung von Personal prekariert. Im Gegenzug dazu vermittelt die Öffentliche Hand zur „Qualitätssteigerung“ gering bezahlte Minijobs und 1-Euro-Jobber. Deren Einsatz soll zur Qualitätssteigerung der Einrichtungen beitragen und nicht nur eine qualifizierende Tätigkeit sein, die eine Brücke in den Ersten Arbeitsmarkt bieten kann.

Zusammenfassung:

Die Wurzeln des stark vermehrten Auftretens von Armut liegen auf zwei Ebenen:

1. Im Produktionsprozeß löst sich das »Normalarbeitsverhältnis«, von Wirtschaftslobbyisten und Politikern unter den Stichworten »Liberalisierung«, »Deregulierung« und »Flexibilisierung« vorangetrieben, tendenziell auf. Es wird

durch eine steigende Zahl atypischer, prekärer, befristeter, Leih- und Teilzeitarbeitsverhältnisse, die Beschäftigten wie ihren Familienangehörigen weder ein ausreichendes Einkommen noch den erforderlichen arbeits- und sozialrechtlichen Schutz bieten, in seiner Bedeutung stark relativiert.

2. Hinsichtlich der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates bedingt der forcierte Wettbewerb zwischen Wirtschaftsstandorten einen Abbau von Sicherungselementen für »weniger Leistungsfähige«, zu denen allemal Erwachsene gehören, die (mehrere) Kinder haben.

6. Sozialethische Gestaltungsaufgaben der Diakonie

Erstens: Gerechtigkeit – auch für das Einkommen

Die Denkschrift der EKD „Gerechte Teilhabe“ (2006) geht von der Würde des Menschen aus. Es muss dafür gesorgt werden, dass Menschen in materieller Hinsicht so gestellt werden, dass ihnen ein Leben in Würde möglich ist.“ (S. 10). Wenn dies gefährdet ist, ist auch die Demokratie gefährdet. Deshalb heißt es: „Nur Menschen, die sich ihrer Teilhabe an der Gesellschaft sicher sind, können sie auch in einer demokratischen, solidarischen und nachhaltigen Weise gestalten.“ (S. 11) Sozialethischer Leitbegriff ist die gerechte Teilhabe. Dies meint: umfassende Beteiligung aller an Bildung und Ausbildung sowie an den wirtschaftlichen, sozialen und solidarischen Prozessen der Gesellschaft.“ S. 12) Dabei macht die Denkschrift deutlich, dass Integration in den Arbeitsmarkt etwas anderes meint als Integration in eine nicht existenzsichernde Erwerbsarbeit im Niedriglohnbereich. „In einem reichen Land wie Deutschland sollte es Ziel sein, den Niedriglohnsektor so klein wie möglich zu halten.“ (S. 13)

Da unsere Gesellschaft arbeitsgesellschaftlich organisiert ist, ist Erwerbsarbeit der Weg erstens durch Einkommen seinen Lebensunterhalt zu bestreiten, zweitens persönliche Identität zu entfalten und drittens sozial integrierend zu wirken. Solange also Erwerbsarbeit die Voraussetzung für diese drei Funktionen darstellt, hat jeder Bürger, jeder Bürgerin das ethische Recht auf Erwerbsarbeit, auch wenn es juristisch nicht einklagbar ist. Da Erwerbsarbeit in unserer Gesellschaft vor allem durch abhängige

Arbeit organisiert wird, bedeutete dieses Recht auf Erwerbsarbeit eine ethische Bringschuld der Gesellschaft allen, die arbeiten wollen und können, solche Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, die eine gleichberechtigte soziale Integration ermöglichen. Solange jedoch die Gesellschaft dieses ethische Recht auf Erwerbsarbeit nicht erfüllen kann, hat sie eine Bringschuld, nämlich dafür zu sorgen, dass diejenigen, für die es keinen geeigneten Arbeitsplatz gibt, über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um menschenwürdig in unserer Gesellschaft leben und sich beteiligen zu können. Die Beteiligung und Integration kann nur gelingen, wenn sie angemessen und bedarfsgerecht entgolten wird. Niedrigeinkommen können keine Grundlage für eine gleichberechtigte Integration sein. Deshalb muss der Lohn so beschaffen sein, dass man in Würde davon leben kann. Der Mindestlohn, wie er derzeit diskutiert wird, ist eine Mindestvoraussetzung dafür – mehr nicht.

Eine konsequente Beschäftigungspolitik müßte von einer Umverteilung der Arbeit durch Abbau von Überstunden und Verkürzung der Wochen- wie der Lebensarbeitszeit bis zur Schaffung eines öffentlich geförderten Dienstleistungssektors sämtliche Möglichkeiten wirtschaftspolitischen Staatsinterventionismus für die Schaffung von mehr Stellen nutzen. Einen wichtigen Hebel zur Verringerung der Erwerbslosigkeit bildet die Verkürzung der (Wochen- und Lebens-)Arbeitszeit, besonders in Ostdeutschland, wo länger als in Westdeutschland gearbeitet wird, ohne daß sich die Löhne bereits angeglichen hätten. Hierbei müßte – zumindest für die in den neuen Bundesländern ausgesprochen zahlreichen Geringverdiener – voller Lohnausgleich das Ziel sein. Durch ein gesetzliches Verbot bezahlter Überstunden könnte man erreichen, daß Mehrarbeit nur noch per Freizeitausgleich abgegolten wird.

Im Sozialwort der Kirchen heißt es: (244) Die Kirchen sind als Arbeitgeber, Eigentümer von Geld- und Grundvermögen, Bauherr oder Betreiber von Einrichtungen und Häusern auch wirtschaftlich Handelnde. Sie können nicht Maßstäbe des wirtschaftlichen Handelns formulieren und öffentlich vertreten, ohne sie auch an sich selbst und das eigene wirtschaftliche Handeln anzulegen. Mit Recht wird dies als eine Frage der Glaubwürdigkeit angesehen.“ Wenn wir sozialpolitisch einen längst überfälligen Mindestlohn einfordern, dann müssen wir bereit sein, ihn auch in den eigenen Einrichtungen zu zahlen.

Zweitens: Arbeit am und für den Menschen ist die Zukunft der Arbeit

Die Zukunft der Arbeit liegt in personennaher Arbeit für und mit den Menschen. Gemeint ist eine Arbeit im sozialen Dienstleistungsbereich. Um der Humanität unserer Gesellschaft willen müssen neue Beschäftigungspotentiale in den sozialen Diensten erschlossen werden können. Wir brauchen den Aufbruch in eine soziale Dienstleistungsgesellschaft, welche die Arbeit für und am Menschen wertschätzt und fördert. Die Zukunft der Arbeit ist die Arbeit für Menschen: personennahe Dienstleistungen auch im Gesundheitssektor – heilen, pflegen, helfen, begleiten, stärken. Deshalb gilt: Diakonie arbeitet mit an der Zukunft der Arbeit. Das Maß sozialer Dienstleistungen ist das Maß, das über den Wohlstand einer Gesellschaft Auskunft gibt. Armut wird nicht allein durch monetäre Leistungen verhindert sondern auch durch soziale Dienstleistungen.

Drittens: Diakonische Arbeit hat nicht nur ihren Wert, auch ihren Preis

Im Sozialwort haben die Kirchen gesagt, dass ihre sozialetische Rede einer Bewährungsprobe dort unterliegt, wo sie selber Arbeitgeber sind. Die Wertschätzung der sozial-diakonischen Arbeit der Kirche muss sich auch darin ausdrücken, dass gerecht finanziert und besoldet wird. Dazu müssen soziale Dienste gesellschaftlich und kulturell aufgewertet werden. Die kulturelle Aufwertung der sozialen Dienste ist eine notwendige Voraussetzung für die Bereitschaft zur solidarischen Finanzierung sozialer Dienste. Wenn wir nicht wollen, dass den Beschäftigten die faire Finanzierung und den Bürgerinnen und Bürgern ihre sozialen Rechte mehr und mehr entzogen werden, muss die Verteilungsfrage nicht nur in Zusammenhang mit dem Thema „private Armut“ gestellt werden, sondern auch in Zusammenhang mit dem Thema „öffentliche Armut“.

Viertens: Diakonie als Gerechtigkeitsbewegung

Heiner Geissler, der für seine drastischen Appelle bekannt ist, hat vor kurzem bei einem Hintergrundgespräch mit der Diakonie gefordert, dass die Diakonie mehr „Krach schlagen müsse“. Sie sei zu kleinlaut, passe sich zu sehr dem Umbau des Sozialstaates an, bei dem immer mehr Menschen nicht mehr Freiheit gewinnen, nicht mehr Gerechtigkeit und Sicherheit in ihrem Leben erfahren - sondern weniger.

Diakonie muss wieder zu einer Bewegung werden, die auch gesellschaftspolitisch agiert und nicht allein soziale Dienstleistungen anbietet. Diakonie muss sich zu einer Sozialbewegung entwickeln, welche für die sozialen Rechte der Bürgerinnen und Bürger kämpft und für eine angemessene Entgelt derer, die für die Bürgerinnen und Bürger soziale Dienste erbringen.

04.09.2007