

Teil 2

Peer Rosenthal, Arbeitnehmerkammer Bremen

Welche Gerechtigkeit?

2 Anmerkungen zur geringen Akzeptanz sozialpolitischer Reformen am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik



- Soziale Gerechtigkeit ist der entscheidende Sozialstaatswert überhaupt. Mit ihm werden eine ausgebaute soziale Sicherung gegen bestimmte Lebensrisiken, gleiche soziale Rechte, Chancengleichheit und die Umverteilung von Einkommen verbunden.

2.1 Einleitung

Soziale Gerechtigkeit ist der entscheidende Sozialstaatswert überhaupt. Mit ihm werden eine ausgebaut soziale Sicherung gegen bestimmte Lebensrisiken, gleiche soziale Rechte, Chancengleichheit und die Umverteilung von Einkommen verbunden.¹ Die herrschenden Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit sind für die Ausgestaltung gesellschaftlichen Zusammenlebens in dreifacher Hinsicht von großer Bedeutung. Erstens bestimmen sie, wie durch staatliche Institutionen bestimmte Zuteilungen erfolgen. Zweitens bilden sie idealtypisch die bei den Bürgerinnen und Bürgern vorfindbaren Vorstellungen von Werten ab. Und drittens bilden Vorstellungen von Gerechtigkeit die Markensteine für öffentliche Debatten über aktuelle und zukünftige Regelungen gesellschaftlichen Zusammenlebens, in denen immer wieder eine Rückbesinnung über gemeinsame Vorstellungen erzielt werden muss:² Anders gesagt: ›Wenn wir wissen wollen, wie wir leben wollen, ist die argumentative Auseinandersetzung mit den verschiedenen Interpretationen sozialer Gerechtigkeit der angemessene Weg‹³ und schlicht unvermeidbar.

Oftmals werden die verschiedenen Interpretationen sozialer Gerechtigkeit in politischen Debatten aber nicht oder nur sehr undeutlich herausgearbeitet. Die Frage ›Was ist gerecht?‹ ist nämlich nur auf den ersten Blick eine Banalität und spätestens beim zweiten Nachdenken erscheint sie hoch kompliziert. Diese Komplexität gipfelt dann in der Beobachtung, dass alle Beteiligten für sich in Anspruch nehmen, eine gerechte Politik zu machen beziehungsweise zu planen, obgleich die zu beschreitenden Wege und konkreten Vorschläge teilweise weit auseinander liegen. Und so kann ein und dieselbe Maßnahme als ›gerecht‹ oder ›ungerecht‹ interpretiert werden.

Vor diesem Hintergrund ist es von massiver Bedeutung, immer wieder genau hinzuschauen

und zu fragen, welches Verständnis von sozialer Gerechtigkeit im politischen Meinungsstreit nun gerade gemeint ist. Denn im Rahmen der Rechtfertigung sozialpolitischer Reformen wird das kulturell verankerte Verständnis von sozialer Gerechtigkeit diskutiert und im Zweifelsfall auch neu definiert, da Fragen nach den Aufgaben des Sozialstaats, Zielgruppen von Sozialpolitik bis hin zu Fragen der gesellschaftlichen Verteilungsregelungen und Risikoübertragungen aufgeworfen⁴ und in die eine oder andere Richtung beantwortet werden. Es geht also um nichts weniger als den normativen Kern von Politik.

Dieser normative Kern, so die These dieses Beitrags, ist in der Phase der Reformpolitik im Rahmen der sogenannten ›Agenda 2010‹ stark verändert worden, indem eine Verschiebung und Neudefinition sozialer Gerechtigkeit durch den Gesetzgeber stattgefunden hat. In Konsequenz erscheinen uns die sozialen Sicherungssysteme heute in einem anderen Gewand. Diese Entwicklung zu einem neuen Verständnis von Gerechtigkeit trifft vor allem die Sicherungssysteme im Falle von Arbeitslosigkeit und Alter.

Insbesondere die Arbeitsmarktreformen, auf die sich dieser Text beispielhaft bezieht, finden bis heute nur wenig Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern. Anders gesagt: Die handlungsleitenden Wertvorstellungen von Politik auf der einen und die Gerechtigkeitsvorstellungen der Bürgerinnen und Bürger scheinen nicht mehr zusammenzupassen. Man kann den Eindruck gewinnen, dass das Volk und seine Politikerinnen und Politiker keine gemeinsame

¹ Vgl. Nullmeier 2009: 10.

² Vgl. Gronbach 2009: 35.

³ Nullmeier 2009: 14.

⁴ Vgl. Gronbach 2009: 35.

Sprache mehr sprechen, sich verständnislos begegnen und gegenüberstehen. Da aber letztlich nur die Akzeptanz und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die sozialstaatlichen Regulierungen dem demokratischen Sozialstaat auf Dauer seine Legitimation verleihen können⁵, wird mit einem Plädoyer für einen erneuten Politikwandel geschlossen, bei dem Entscheidungen wieder an vorhandene Gerechtigkeitsvorstellungen rückgekoppelt werden müssen.

2.2 Prinzipien sozialer Gerechtigkeit: Leistung, Bedarf und Teilhabe

In modernen Wohlfahrtsstaaten werden auf unterschiedliche Art und Weise soziale Risiken wie Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Berufsunfähigkeit bearbeitet.⁶ Sie folgen dabei verschiedenen, kulturell verankerten Gerechtigkeitsvorstellungen. Primär sind im deutschen Fall die Sozialversicherungen (Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung), weshalb auch immer wieder vom Sozialversicherungsstaat gesprochen wird. Der Zugang zu den Sozialversicherungen ist aber kein Bürgerrecht, sondern an ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis geknüpft. Der Leistungsbezug hat also eine vorangegangene Erwerbstätigkeit zur Bedingung. Vor diesem Hintergrund wird auch von einem lohnarbeitszentrierten Modell sozialer Sicherung gesprochen.⁷

Die weitere Ausgestaltung des Sozialstaats folgt differenzierten Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit und findet ihre Ausprägung in einzelnen Gerechtigkeitsprinzipien. Dabei sind

drei Prinzipien von zentraler Bedeutung: Leistungs-, Bedarfs- und Teilhabegerechtigkeit. Leistungsgerechtigkeit zielt darauf ab, dass auf der Basis erbrachter Leistungen, wie zum Beispiel der Beitragszahlungen, bestimmte Ansprüche erworben werden. Die Leistungen beziehen sich auf die vorangegangenen Beitragszahlungen. Auf diesem Wege sollen beim Eintritt sozialer Risiken individuelle, lebensstandardsichernde Ansprüche geltend gemacht werden können. So werden bestehende soziale Ungleichheiten – wie sie durch unterschiedliche Einkommen aus Erwerbsarbeit entstehen – fortgeschrieben, aber auch legitimiert. Grundlegend für den Gedanken der Leistungsgerechtigkeit ist die Überlegung, dass eine einmal erworbene Qualifikation eine entsprechende berufliche Position mit dem ›dazu gehörigen‹ Einkommen nach sich zieht und damit schließlich ein bestimmtes Niveau sozialstaatlicher Absicherung begründet.⁸

Das Bedarfsprinzip dagegen gewährt sozialstaatliche Leistungen (zur Existenzsicherung), wenn eine anerkannte Notlage eintritt. Voraussetzung ist die vorherige Überprüfung und Bestätigung materieller Bedürftigkeit.⁹ Es sollen also Bedarfe abgedeckt werden, die durch eigenes Einkommen nicht gedeckt werden können sowie festgelegte und anerkannte Mehrbedarfe abgegolten werden.

Teilhabegerechtigkeit zielt auf die Vermeidung von Exklusion (gesellschaftlichem Ausschluss). Das Konzept ist entstanden im Zuge der Diskussion über die Regulierung und Absicherung neuer sozialer Risiken. Dazu gehört die Ausdifferenzierung von Lebensentwürfen und Beschäftigungsverhältnissen, aber auch verfestigte Armutslagen. Das Konzept der Teilhabegerechtigkeit zielt somit auf die Erreichung eines sozialen Minimums (Inklusion), nicht jedoch auf das Ausmaß der Teilhabe.¹⁰ Im Fokus stehen hier also weniger materielle Umverteilungen, sondern vielmehr immaterielle Güter, durch deren Bereitstellung Zugangschancen eröffnet werden sollen.¹¹

⁵ Vgl. Bothfeld 2006: 3.

⁶ Vgl. Esping-Andersen 1990.

⁷ Vgl. Nullmeier / Vobruba 1995: 12.

⁸ Vgl. Nullmeier / Vobruba 1995: 32.

⁹ Vgl. Gronbach 2009: 37.

¹⁰ Vgl. Nullmeier 2009: 11.

¹¹ Vgl. Gronbach 2009: 37.

Die für den deutschen Fall relevantesten Gerechtigkeitsprinzipien sind die Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit. Sie basieren auf der Fortschreibung von Lohn- und Einkommensbezug bei den sozialen Leistungen und auf der Festsetzung einheitlicher und für alle geltender Bedarfsgrößen¹² (z. B. das Existenzminimum). Allerdings spielen auch Elemente von Teilhabekonzeptionen eine Rolle. Der Charakter des Sozialstaats kommt in seiner Verknüpfung, Durchdringung und Hierarchisierung der drei skizzierten Gerechtigkeitsprinzipien zum Ausdruck.¹³ Dieses Zusammenspiel der drei Prinzipien wird im Weiteren am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik deutlich gemacht.

2.3 Gerechtigkeit in der Arbeitsmarktpolitik vor den »Hartz«-Reformen: Lebensstandardsicherung dominiert

Die Arbeitslosenversicherung ist die jüngste der klassischen Sozialversicherungen. Sie wurde 1927 verabschiedet und vereint die Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit und die Maßnahmen zur Arbeitsförderung. Damit wurde ein dreistufiges System für den Fall des Eintritts des sozialen Risikos Arbeitslosigkeit ins Leben gerufen, das sich später wie folgt gliederte:

- (a) **das Versicherungssystem mit der Lohnersatzleistung Arbeitslosengeld;**
- (b) **die bedürftigkeitsgeprüfte sowie zeitlich im Prinzip unbegrenzte Arbeitslosenhilfe und**
- (c) **die bedarfsabhängige Sozialhilfe der Kommunen.**¹⁴

Diese drei Stufen – Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – werden im Folgenden anhand ihrer Gerechtigkeitskonzeptionen näher betrachtet.

Grundlegendes Gerechtigkeitsprinzip in der Arbeitslosenversicherung ist die Leistungsgerechtigkeit. Für die Berechnung der Höhe

des Arbeitslosengeldes wird das vorherige Nettoeinkommen zugrunde gelegt, um auf diesem Wege den Lebensstandard zu sichern. Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit wird bei Arbeitslosen mit Kindern durch das Bedarfsprinzip ergänzt – was in diesen Fällen ein höheres Arbeitslosengeld bedeutet. Der Anspruchszeitraum auf Arbeitslosengeld war im Rückblick immer wieder Veränderungen unterworfen. Während zunächst eine einheitliche Bezugsdauer vorherrschte, wurden später auch die Dauer der Beitragszahlungen (Leistungsprinzip) und das Alter (Bedarfsprinzip) der Arbeitslosen berücksichtigt. Um Ansprüche auf Arbeitslosengeld geltend machen zu können, müssen neben der beitragspflichtigen Beschäftigung weitere Voraussetzungen erfüllt sein. So müssen Leistungsbezieher innerhalb eines festgelegten Zeitraums, der sogenannten Rahmenfrist, für eine festgelegte Dauer, die sogenannte Anwartschaftszeit, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen sein. Auch Rahmenfrist und Anwartschaftszeit sind öfter verändert worden. Damit wurden letztlich auch die Zugangsmöglichkeiten neu gestaltet. Darüber hinaus gelten weitere Pflichten beim Bezug der Leistung, welche die Vermeidung, Reduzierung oder Beendigung des Leistungsbezugs befördern sollen. Von herausgehobener Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung der Zumutbarkeit (Regelungen zur Aufnahme einer Beschäftigung oder Maßnahme der Arbeitsförderung) und die Sperrzeitregelungen (Verhalten, das mit einer Leistungssperre zu belegen ist).

¹² Vgl. Nullmeier 2009: 10.

¹³ Vgl. Gronbach 2009: 38.

¹⁴ Steffen 2009: 2 f.

Die Arbeitslosenhilfe¹⁵ war eine Anschlussleistung für diejenigen Arbeitslosen, deren Ansprüche auf Arbeitslosengeld ausgeschöpft waren. Die Anspruchsberechtigung speiste sich auf diesem Wege indirekt aus vorangegangenen ausreichenden Beitragszahlungen an das Versicherungssystem. Die Arbeitslosenhilfe konnte als mittleres und hybrides Sicherungssystem bezeichnet werden, da es Elemente des Versicherungssystems und der Grundsicherung enthielt.¹⁶ Bedürftigkeit war Anspruchsvoraussetzung, allerdings war die Leistung nicht bedarfsorientiert und ihre Höhe durch den ›Lohnersatzcharakter‹ vorgegeben.¹⁷ Für die Leistungsbemessung wurde im Sinne der Leistungsgerechtigkeit ein prozentualer Lohnersatz ermittelt und durch das Bedarfsprinzip für den Fall von Unterhaltspflichten, zum Beispiel gegenüber den Kindern, analog der Regelungen zum Arbeitslosengeld ergänzt. Letzteres hebt die Zielsetzung der Lebensstandardsicherung noch einmal hervor. Auch die Betreuung der Hilfeempfänger wurde – wie beim Arbeitslosengeld – von der damaligen Bundesanstalt für Arbeit übernommen. Es galten die gleichen Pflichten wie für die Arbeitslosengeld-Bezieher – mit dem einzigen Unterschied, dass die Lohnersatzleistung nicht aus Beitrags-, sondern aus Steuermitteln erbracht wurde. Vom Prinzip der Grundsicherung blieben also nur die Steuerfinanzierung, die Bedürftigkeitsprüfung und die unbeschränkte Bezugsdauer.¹⁸ Kurzum: Für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe galt, dass es sich um eine staatlich garantierte, aber individuell verdiente Leistung handelt.¹⁹

Die Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherung ist die älteste Sicherungsform. Anspruchsgrundlage ist nicht etwa Arbeitslosigkeit, sondern Hilfebedürftigkeit. Dabei gilt die sogenannte Nachrangigkeit, wonach nur derjenige oder diejenige Hilfe erhält, der/die sich nicht selbst helfen beziehungsweise die nötige Hilfe auch nicht von anderen Personen beanspruchen kann. Durch das ›Bedarfs-

deckungsprinzip‹ sollen die zu erbringenden Leistungen den nicht auf anderem Wege zu deckenden Bedarf des Hilfebedürftigen erfüllen und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen – darin unterscheidet sich die Sozialhilfe also deutlich vom Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe.²⁰ Da die Gewährung von Leistungen nicht in Bezug zum bisherigen Lebenslauf gesetzt wird, spielen Elemente der Leistungsgerechtigkeit und das Ziel der Lebensstandardsicherung hier keine Rolle.

2.4 ›Neue Gerechtigkeit seit den Hartz-Gesetzen: von der Lebensstandard- zur Mindestsicherung

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (›Hartz IV‹) zum 1. Januar 2005 wurden die aktivierenden Arbeitsmarktreformen komplettiert und das dreistufige Sicherungssystem in ein zweistufiges überführt: Die Arbeitslosenhilfe wurde abgeschafft. Damit ist nicht weniger als ein ›Bruch mit der deutschen Sozialstaatskultur‹²¹ vollzogen worden. Mit der Reform wurden eben nicht nur zwei steuerfinanzierte Leistungssysteme zusammengeführt, da die ›Bedürftigkeit in

15 Bis Ende 1999 bestand die Möglichkeit des Bezugs von Arbeitslosenhilfe ohne vorangegangenen Bezug von Arbeitslosengeld. Diese als ›originäre Arbeitslosenhilfe‹ bezeichnete Leistung wird hier nicht berücksichtigt. Wenn von Arbeitslosenhilfe die Rede ist, ist immer die ›Anschluss-Arbeitslosenhilfe‹ gemeint.

16 Vgl. Knuth 2006: 162.

17 Vgl. Steffen 2009: 13.

18 Vgl. Knuth 2006: 162.

19 Vgl. Knuth 2010: 20.

20 Vgl. Adamy/Steffen 1998: 16.

21 Knuth 2010: 20.

beiden Systemen eine unterschiedliche Rolle spielte: Anspruchs begründend in der Sozialhilfe und jetzt in der Grundsicherung, dagegen nur anspruchsbegrenzend in der Arbeitslosenhilfe.²²

Auf diesem Wege wurde mit dem Ziel der Lebensstandardsicherung auch im Falle länger andauernder Arbeitslosigkeit gebrochen. Nachdem die Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung auslaufen, tritt ein einheitlicher Betrag als Mindestsicherung an deren Stelle. Diese Verschiebung von der Leistungs- zur Bedarfsgerechtigkeit wurde ergänzt durch eine Aufwertung der Dimension der Teilhabe. Ein Beispiel unter vielen ist folgendes Zitat von Thea Dückert, arbeitsmarktpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/ Die Grünen: »Viele Kritiker bemängeln, dass die neue Leistung auf dem Niveau der Sozialhilfe gezahlt wird. Denen möchte ich Folgendes sagen: Die vielen heutigen Sozialhilfeempfänger sind von der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgeschlossen. Sie werden den Zugang dazu finden.«²³ Anders gesagt: Leistungskürzungen wurden damit gerechtfertigt, Förderinstrumente für eine zuvor marginalisierte Gruppe von Arbeitslosen zugänglich zu machen, auf diesem Weg ihre Integrationschancen zu erhöhen und ihre Teilhabechancen am Arbeitsmarkt zu verbessern. Statt auf finanzielle Transferleistungen setzte man nun stärker auf die Bereitstellung von Dienstleistungen. Auch diejenigen, die vorher Sozialhilfe bezogen, sollten nun zu denselben Förderinstrumenten Zugang haben wie die vormaligen Arbeitslosenhilfe-Bezieher. Allerdings ist der Ausgabenanteil für Arbeitsförderung an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik seit der Hinwendung zur Aktivierung im Jahr 2002 zunächst rückläufig, bevor er seit 2004 bei rund 20 Prozent stagniert. Im Sozialgesetzbuch II (SGB II) pendelt er bis 2008 um die 13 Prozent und liegt damit weit unter dem Anteil im Versicherungssystem im Sozialgesetzbuch III (SGB III).²⁴ Von gleichberechtigten Zugangschancen von Fürsorge-

empfängern zu Arbeitsförderungsmaßnahmen kann also keine Rede sein. Dieses ernüchternde Ergebnis relativiert sich weiter, wenn man bedenkt, dass ein Großteil der Förderungen im SGB II auf das Sonderinstrument der Arbeitsmöglichkeiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs) entfällt. Diese Entwicklung macht zweierlei deutlich. Erstens führt die Fokussierung auf Teilhabegerechtigkeit zu einer Senkung der materiellen Ansprüche an die soziale Sicherung im Falle von Arbeitslosigkeit – ohne dass das Teilhabeverprechen eingelöst würde. Zweitens führt die »Pluralisierung der Gerechtigkeiten«²⁵ dazu, jede politische Maßnahme als gerecht deklarieren zu können.

Vor diesem Bruch sind aber bereits mit den ersten drei Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (»Hartz I bis III«) Weichenstellungen mit großer Wirkung vorgenommen worden, die sich auf das Spannungsverhältnis von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit beziehen.²⁶ Dabei geht es um die Fragen:

1. **Welche Bedingungen für den Zugang zu den lebensstandardsichernden Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhoben und**
2. **wie lange Leistungen gezahlt werden?**

Zum einen wurden die Zugänge zum Versicherungssystem erschwert, indem der Bemessungszeitraum (Rahmenfrist) von drei auf zwei Jahre abgesenkt und gleichzeitig die in diesem Zeitraum nachzuweisende Beschäftigungsdauer (Anwartschaftszeit) von sechs auf zwölf Monate erhöht wurde.

²² Knuth 2010: 20.

²³ Deutscher Bundestag 2003: 5744.

²⁴ Vgl. Oschmiansky u.a. 2007: 292 f.;

vgl. Oschmiansky/Ebach 2009: 90.

²⁵ Nullmeier 2009: 11.

²⁶ Vgl. Nullmeier/Vobruba 1995: 13.

Da zudem atypische Beschäftigungsverhältnisse wie Minijobs, Leiharbeit und Befristungen sowie Niedriglohntätigkeiten massiv erleichtert worden sind, entsteht ein wachsendes Segment von Arbeitsverhältnissen, die keine oder in vielen Fällen nur unzureichende Zugangsmöglichkeiten zur Arbeitslosenversicherung eröffnen. Darüber hinaus ist es auch über die Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung nicht mehr möglich, Anwartschaften an das Versicherungssystem aufzubauen. Dies hat zur Folge, dass es immer weniger Personen gelingt, den Sprung ins Versicherungssystem zu vollziehen und lebensstandardsichernde Ansprüche aufzubauen.²⁷ Zum Zweiten wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf in der Regel zwölf Monate reduziert.²⁸

So ist zu bilanzieren, dass die Norm der Lebensstandardsicherung durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, aber auch durch restriktivere Zugangsmöglichkeiten zum Versicherungssystem sowie die verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ausgehöhlt worden ist.

²⁷ Vgl. Rosenthal 2009.

²⁸ Später wurde die Bezugsdauer für ältere Arbeitslose wieder erhöht (für eine Übersicht vgl. Steffen 2009).

²⁹ Liebig/May 2009: 5.

³⁰ Vgl. Nüchter u.a. 2008: 11.

³¹ Vgl. Nüchter/Schmid 2009: 128.

Im Folgenden wird sich hauptsächlich auf Umfragen des Projektes ›Regelmäßige repräsentative Querschnittsuntersuchung zu grundsätzlichen gesundheits- und sozialpolitischen Einstellungen in der Bevölkerung nebst begleitenden Trendanalysen‹ bezogen, das im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf der Basis repräsentativer telefonischer Befragungen von mehr als 5.000 Personen vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften an der Goethe-Universität Frankfurt am Main durchgeführt wird. Die Ergebnisse finden sich in Krömmelbein u.a. (2007), Nüchter u.a. (2008) sowie Nüchter u.a. (2009).

³² Vgl. Nüchter u.a. 2009: 63.

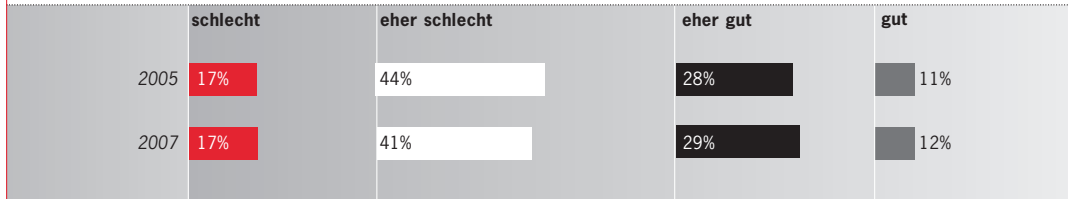
2.5 Der Wandel der Arbeitsmarktpolitik aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger

Der Umbau der sozialen Sicherung im Falle von Arbeitslosigkeit war von Beginn an stark umstritten und hat auch zu heftigen öffentlichen Protesten geführt. Von daher ist es von Interesse, inwieweit die neuen Gerechtigkeitskonzeptionen in der Arbeitsmarktpolitik auf Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen oder aber ob vielmehr ›Ungleichzeitigkeiten‹²⁹ zwischen in der Bevölkerung verankerten Gerechtigkeitsvorstellungen und der Politikgestaltung zu erkennen sind. Um dieser Frage nachzugehen, sind Ergebnisse der Einstellungsforschung von Interesse, da sie Rückschlüsse über die Legitimation des Sozialstaats und Teilbereiche der sozialen Sicherung erlauben.³⁰ Einstellungen bezeichnen dabei eine Bewertung von Menschen, Dingen oder Ideen, drücken auf diesem Wege Haltungen und Beurteilungen von Sachverhalten aus und sind von Interessenlagen sowie gesellschaftlichen Normen und Werten geprägt.³¹

Auch noch im Jahr 2007 bringen nur 35 Prozent der Bevölkerung der neuen Grundversicherung für Arbeitsuchende starkes oder etwas Vertrauen entgegen, was darauf hinweist, dass auch zwei Jahre nach dem Systemwechsel die kritische Auseinandersetzung mit dem SGB II fortbesteht.³² Ebenfalls skeptisch beurteilt die Bevölkerung die Leistungen des Arbeitslosengeldes II (Abbildung 1). Nur 12 Prozent halten die Leistungen für gut, immerhin noch 29 Prozent für eher gut. Dagegen stufen 17 Prozent die Leistungen des Arbeitslosengeldes II (Alg II) als schlecht und 41 Prozent als eher schlecht ein. Diese Beurteilung zeigt sich im Vergleich der Jahre 2005 und 2007 nahezu konstant.

Auffällig ist, dass Kurzarbeitslose die Leistungen schlechter bewerten als Langzeitarbeitslose: ›Wer von ›Hartz IV‹ bedroht ist, sieht die Situation skeptischer als die real

Abbildung 1: Seit 2005 erhalten Langzeitarbeitslose und arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger gemeinsam eine Grundsicherung für Arbeitsuchende, das sogenannte Arbeitslosengeld II. Halten Sie die Leistungen des Arbeitslosengelds II für gut, eher gut, eher schlecht oder schlecht? (Quelle: Nüchter u. a. 2009: 64.)



Betroffenen.³³ Der potenzielle Absturz in ›Hartz IV‹ wird als drohender sozialer und materieller Abstieg wahrgenommen, als ›soziale Deklassierung‹.³⁴ Dies deckt sich mit Forschungsergebnissen, wonach sich zwischen 2001 und 2004 der Anteil der Beschäftigten, die sich große Sorgen um den Fortbestand ihres Beschäftigungsverhältnisses machen, stark erhöht hat. Dies steht in direktem Zusammenhang mit dem Systemwechsel in der Arbeitslosensicherung und ist von daher als ›nachhaltiger Schock‹ der ›Hartz‹-Reformen zu charakterisieren.³⁵

So nimmt auch ein großer Teil der Mittelschicht ›schmerzlich‹ war, dass auch ihre soziale und berufliche Stellung von der Ausgestaltung des Sozialstaats direkt abhängig ist und dass es aktuell ›nicht mehr viel zu gewinnen, aber sehr viel zu verlieren gibt‹.³⁶ Dies ist mehr als eine gefühlte Bedrohung, sondern eine bereits weit fortgeschrittene gesellschaftliche Erfahrung.³⁷

Der drohende soziale Abstieg infolge (länger andauernder) Arbeitslosigkeit dürfte schließlich auch der Grund sein, dass knapp drei Viertel der Bürgerinnen und Bürger ihre eigene Absicherung als schlecht beziehungs-

weise eher schlecht bewerten und sich nur 27 Prozent als eher gut oder gut abgesichert sehen.³⁸ Selbst die Mehrheit der gut Verdienenden geht für sich von einer schlechten beziehungsweise eher schlechten Absicherung aus.³⁹

33 Nüchter/Schmid 2009: 138.

34 Knuth 2010: 20.

35 Vgl. Erlinghagen 2010: 3 ff.

36 Vogel 2009: 13.

37 Vgl. Vogel 2009: 310.

38 Vgl. Nüchter u. a. 2009: 64 f.

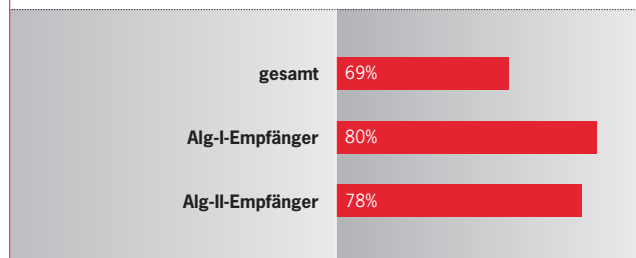
39 Vgl. Nüchter/Schmid 2009: 140.

Das geringe Vertrauen, die kritische Beurteilung der Leistungen im Allgemeinen und auch für die eigene individuelle Absicherung im Falle länger andauernder Arbeitslosigkeit, verweist darauf, dass die normativen Grundlagen des SGB II auf wenig Zustimmung stoßen. Dies zeigt sich beispielhaft anhand der Frage, ob auch bei längerer Arbeitslosigkeit die Sozialleistung vom vorherigen Einkommen abhängen sollte, um den Lebensstandard abzusichern: knapp 70 Prozent (Abbildung 2) stimmen dieser Aussage zu und diese hohe Zustimmung hat auch im Zeitverlauf nicht abgenommen.⁴⁰ Bei Empfängern und Empfängerinnen von Arbeitslosengeld I (80 Prozent) und Arbeitslosengeld II (78 Prozent) liegt die Zustimmung noch einmal höher, obgleich viele der Arbeitslosengeld-II-Empfänger/innen nicht unbedingt höhere Leistungen zu erwarten hätten.

Es wird also deutlich, dass der mit ›Hartz IV‹ eingeschlagene Weg, nur noch eine Mindestsicherung bereitzustellen und Teilhabe zu sichern, in der Bevölkerung keine Zustimmung findet. Die Norm der Lebensstandardsicherung zeigt sich fest verankert und nur schwer veränderbar. Zwar werden durch die Lebens-

standardsicherung, die auf dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit basiert, soziale Ungleichheiten im System der sozialen Sicherung fortgesetzt. Diese Ungleichheiten werden von den Bürgerinnen und Bürgern aber akzeptiert, da für geleistete Beiträge auch entsprechende Gegenleistungen beim Eintritt sozialer Risiken eingefordert werden. Dies ist besonders bemerkenswert vor dem Hintergrund, dass selbst durch nahezu ›hegemoniale Mediendiskurse‹⁴¹, die die Reformnotwendigkeiten immer wieder unterstrichen haben, die fest ausgeprägten Überzeugungen in der Bevölkerung nicht verändert werden konnten. Damit erwies sich der vermeintliche Konsens als ein ›Elitenphänomen‹⁴², in dem die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung nicht zum Ausdruck gekommen ist und auch in der mittelfristigen Perspektive die Einstellungen in der Bevölkerung zu den ›Agenda-Reformen‹ im Allgemeinen und den Arbeitsmarktreformen im Besonderen nicht positiv gewendet werden konnten.

Abbildung 2: Auch bei längerer Arbeitslosigkeit sollte die Leistung vom vorherigen Lohn abhängen, damit der Lebensstandard gesichert wird (Zustimmung) (Quelle: Nüchter u.a. 2009: 69.)



40 Vgl. Krömmelbein u. a. 2007: 124.

41 Nullmeier 2008: 160.

42 Nullmeier 2008: 172.

2.6 Fazit und Ausblick

Die Analyse verweist auf zwei kritische Punkte. Erstens wurden durch die Arbeitsmarktreformen veränderte Gerechtigkeitsvorstellungen durchgesetzt. Das Ziel der materiellen Sicherung und vor allem die Orientierung an der Lebensstandardsicherung als Leitziel von Sozialpolitik wurde zugunsten des Ziels der Exklusionsvermeidung abgelöst. Dem Gedanken der Teilhabe folgend, wurden materielle Leistungskürzungen dadurch gerechtfertigt, durch verbesserte arbeitsmarktbezogene Dienstleistungen die Integrationschancen zu erhöhen. In der Umsetzung ist der Ansatz der Förderung allerdings unterentwickelt geblieben, so dass die Reformen als rhetorisch verkleidete Leistungskürzungsgesetze erscheinen, mit denen lediglich eine Risikoverlagerung vom Staat auf die einzelnen Bürgerinnen und Bürger (›Eigenverantwortung‹) vollzogen wird.

Zweitens ist deutlich geworden, dass diese gewandelten ›Gerechtigkeitsleitbilder‹⁴³ nicht in Einklang mit den Gerechtigkeitsvorstellungen der Bürgerinnen und Bürger stehen. Diese ›geronnenen Werte‹ sind äußerst stabil und nur schwer veränderbar, was insbesondere die konstant hohe Zustimmung zur Zielsetzung der Lebensstandardsicherung verdeutlicht. An dieser Vorstellung wird festgehalten, obgleich vermeintlich zu generöse Lohnersatzleistungen und Ineffektivitäten von zwei steuerfinanzierten Sicherungssystemen in den veröffentlichten Diskursen immer wieder hervorgehoben wurden. Auch die positive mediale Begleitung der ›Agenda 2010‹ als ›Machtstrategie‹ gegen traditionelle sozialpolitische Positionen mit dem Ziel, den beklagten Reform-

stau aufzulösen, scheinen die Akzeptanz der einzelnen Reformschritte nicht merklich erhöht zu haben.⁴⁴

Die unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen bei den Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und den Politikerinnen und Politikern auf der anderen Seite treten auch in Umfragen zutage. So zeigt sich, dass Politiker/innen in deutlich stärkerem Umfang dem Verständnis sozialer Gerechtigkeit als Chancen- und Teilhabegerechtigkeit folgen, als es die übrige Bevölkerung tut.⁴⁵ In Konsequenz dominieren auf politischer Entscheidungsebene Gerechtigkeitsvorstellungen, ›die letztlich nur von der Perspektive und damit aber auch von den Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen getragen werden‹.⁴⁶ Vor dem Hintergrund dieser Diskrepanz in den Vorstellungen von Gerechtigkeit ist es auch wenig verwunderlich, dass hinsichtlich der Bewertung der realen Verteilungs- und Vermögensverhältnisse 60 Prozent der politischen Mandatsträger die Verhältnisse für gerecht halten, während dies nur auf 28 Prozent der übrigen Bevölkerung zutrifft.⁴⁷

Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, wird die Demokratie zur ›Postdemokratie‹.⁴⁸ Die Politik sieht dann ihren Auftrag nicht mehr darin, Interessen der Bevölkerung umzusetzen, bittet um Verständnis, identifizierte Reformnotwendigkeiten anzuerkennen und bemüht sich bestenfalls noch um die ›Erziehung‹ der Bevölkerung zur Akzeptanz

43 Gronbach 2009.

44 Vgl. Nullmeier 2008: 174.

45 Vgl. Vehrkamp/Kleinsteuber 2007b: 8.

46 Liebig/Lippl 2005: 37.

47 Vgl. Vehrkamp/Kleinsteuber 2007a: 6.

48 Vgl. Crouch 2008.

beschlossener Maßnahmen.⁴⁹ Dies führt schließlich zur Beschränkung politischer Gestaltungspotenziale.⁵⁰ So machen gerade diejenigen nicht mehr von ihrem Wahlrecht Gebrauch, die ökonomisch am Rand der Gesellschaft stehen. Dies hat gravierende Folgen, da die soziale Ungleichheit der Nichtwahl dazu führt, dass die Interessen und Gerechtigkeitsvorstellungen der ›staatsbedürftigsten‹ Gruppen der Bevölkerung weiter an den Rand gedrängt werden.⁵¹

Schlussendlich stellt sich die Frage, wie auf die auseinanderfallenden Gerechtigkeitsvorstellungen zwischen der Politik und den Bürgerinnen und Bürgern und der daraus resultierenden geringen Akzeptanz der Sozialreformen zu reagieren ist. Hier bieten sich nun verschiedene Möglichkeiten. Man kann alles lassen, wie es ist und damit der Hoffnung folgen, dass sich die Gerechtigkeitsvorstellungen der Bürger/innen irgendwann den handlungsleitenden Vorstellungen der Politik annähern werden. Dies würde auf der Maxime beruhen, dass Politikgestaltung alternativlos geworden ist und der Kern von Politik im Erklären besteht. Kurzum: Nicht auf den Inhalt kommt es an, sondern auf ausgefeiltere Kommunikationsstrategien. Dieses Muster ist noch in guter Erinnerung, wurde die breite Ablehnung der ›Agenda 2010‹ doch vor allem damit begründet, dass die Reformen nicht ausreichend erklärt worden seien und es sich schlicht um ein ›Vermittlungsproblem‹ handeln würde.



Ob solch ein Weg Erfolg hat, darf kurz- und mittelfristig bezweifelt werden. Die Gerechtigkeitsvorstellungen zeigen sich stabil und nur schwer veränderbar und haben auch die letzte Reformdekade überdauert. Zudem sollten sich demokratische Gesellschaften doch gerade dadurch auszeichnen, Entscheidungen und Veränderungen auf ausreichende Zustimmung zu bauen.⁵² Deshalb sollte Politik darauf ausgerichtet werden, Entscheidungen wieder zunehmend auf vorhandene Gerechtigkeitsvorstellungen zu beziehen. Es ginge dabei um nicht weniger als die Einsicht, dass Akzeptanz, Zustimmung und Vertrauen der Bevölkerung in institutionalisierte gesellschaftliche Verteilungsmuster – also die Ausgestaltung sozialer Gerechtigkeit – nichts weniger ist als die Grundlegitimation des modernen Sozialstaats. Eine Gesellschaft kann ihre Integrationskraft nur aufrechterhalten, wenn ein großer Teil der Menschen glaubt, dass es gerecht zugeht. Dafür ist es aber auch notwendig, die manchmal sperrige und verwirrende Auseinandersetzung über soziale Gerechtigkeit nicht den vermeintlichen Expertinnen und Experten zu überlassen.

49 Vgl. Lessenich/Nullmeier 2006: 20.

50 Vgl. Lessenich 2008: 136.

51 Vgl. Pusch/Heyduck 2009: 9.

52 Vgl. Liebig/Lippl 2005: 13.

Literatur:

- Wilhelm Adamy/Johannes Steffen (1998): *Abseits des Wohlstands. Arbeitslosigkeit und neue Armut*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Silke Bothfeld (2006): *Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik, Wandel der deutschen Sozialstaatsbürgerschaft? Beitrag für die Website www.monapoli.de*.
- Colin Crouch (2008): *Postdemokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Deutscher Bundestag (2003): *Stenografischer Bericht 67. Sitzung. Plenarprotokoll 15/67 (neu) vom 17. Oktober 2003*.
- Marcel Erlinghagen (2010): *Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz? IAQ-Report 2010-02*.
- Gosta Esping-Andersen (1990): *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*. Princeton und New Jersey: Princeton University Press.
- Sigrid Gronbach (2009): *Soziale Gerechtigkeitsleitbilder in der Arbeitsmarktpolitik – von der Verteilung zur Teilhabe*. In: Silke Bothfeld/Werner Sesselmeier/Claudia Bogedan (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 35–48.
- Matthias Knuth (2006): *„Hartz IV“ – die unbegriffene Reform*. In: *Sozialer Fortschritt 7/2006*, S. 160–168.
- Matthias Knuth (2010): *Fünf Jahre Hartz IV. Zwischenbilanz und Reformbedarf*. In: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1/2010*, S. 14–23.
- Silvia Krömmelbein/Roland Bieräugel/Oliver Nüchter/Wolfgang Glatzer/Alfons Schmid (2007): *Einstellungen zum Sozialstaat. Repräsentative Querschnittsuntersuchung zu grundsätzlichen gesundheits- und sozialpolitischen Einstellungen in der Bevölkerung Deutschlands 2005*. Opladen und Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Stephan Lessenich (2008): *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: transcript.
- Stephan Lessenich/Frank Nullmeier (2006): *Einleitung: Deutschland zwischen Einheit und Spaltung*. In: dies. (Hrsg.): *Deutschland – eine gesplante Gesellschaft*. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 7–27.
- Stefan Liebig/Bodo Lippel (2005): *Streit um die Gerechtigkeit – und was denken die Leute? In: Matthias Möhring-Hesse (Hrsg.): Streit um die Gerechtigkeit. Themen und Kontroversen im gegenwärtigen Gerechtigkeitsdiskurs*. Schwalbach: Wochenschau Verlag, S. 13–38.
- Stefan Liebig/Meike May (2009): *Dimensionen sozialer Gerechtigkeit*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte 47/2009*, S. 3–8.
- Oliver Nüchter/Roland Bieräugel/Florian Schipperges/Wolfgang Glatzer/Alfons Schmid (2008): *Einstellungen zum Sozialstaat II. Die Akzeptanz der sozialen Sicherung und Reformen in der Renten- und Pflegeversicherung 2006*. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Oliver Nüchter/Roland Bieräugel/Florian Schipperges/Wolfgang Glatzer/Alfons Schmid (2009): *Einstellungen zum Sozialstaat III. Sechs Fragen zur Akzeptanz der sozialen Sicherung in der Bevölkerung*. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.

- Oliver Nüchter/Alfons Schmid (2009): *Eine subjektive Dimension der Arbeitsmarktpolitik. Einstellungen zur Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland*. In: Silke Bothfeld/Werner Sesselmeier/Claudia Bogedan (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 127–146.
- Frank Nullmeier (2008): *Die Agenda 2010: Ein Reformpaket und sein kommunikatives Versagen*. In: Thomas Fischer/Andreas Kießling/Leonard Novy (Hrsg.): *Politische Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 145–190.
- Frank Nullmeier (2009): *Soziale Gerechtigkeit – ein politischer ‚Kampfbegriff‘?* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47/2009, S. 9–14.
- Frank Nullmeier/Georg Vobruba (1995): *Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs*. In: Diether Döring/Frank Nullmeier/Roswitha Pioch/Georg Vobruba (Hrsg.): *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat*. Marburg: Schüren, S. 11–66.
- Frank Oschmiansky/Mareike Ebach (2009): *Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums*. In: Silke Bothfeld/Werner Sesselmeier/Claudia Bogedan (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79–93.
- Frank Oschmiansky/Andreas Mauer/Karin Schulte Buschoff (2007): *Arbeitsmarktreformen in Deutschland. Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel*. In: *WSI-Mitteilungen* 6/2007, S. 291–297.
- Volker Pusch/Elke Heyduck (2009): *Wahlverdrossenheit: Soziale Spaltung gefährdet die politische Gleichheit*. In: *Arbeitsmarktkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur sozialen Lage 2009. Schwerpunkt: Wahlverdrossenheit*. Bremen, S. 4–15.
- Peer Rosenthal (2009): *Arbeitslosenversicherung im Wandel*. In: Silke Bothfeld/Werner Sesselmeier/Claudia Bogedan (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 112–126.
- Johannes Steffen (2009): *Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit – insgesamt unzureichend. Plädoyer für eine neue Arbeitslosenhilfe*. Arbeitnehmerkammer: Bremen.
- Robert B. Vehrkamp/Andreas Kleinstaub (2007a): *Soziale Gerechtigkeit – Ergebnisse einer repräsentativen Parlamentarier-Umfrage*. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): *Soziale Gerechtigkeit – Ergebnisse einer repräsentativen Parlamentarier-Umfrage*. Gütersloh.
- Robert B. Vehrkamp/Andreas Kleinstaub (2007b): *Soziale Gerechtigkeit – Ergebnisse einer repräsentativen Bürger-Umfrage*. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): *Soziale Gerechtigkeit – Ergebnisse einer repräsentativen Bürger-Umfrage*. Gütersloh.
- Berthold Vogel (2009): *Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen*. Hamburg: Hamburger Edition.