

**Soziales Europa – Ein Modell in der Krise?
Das Sozialinvestitionspaket der EU-Kommission – Deckmantel der Austeritätspolitik
oder Strategiewechsel?
Tagung Bonn 19.-20.3.2014
Diakonie Bundesverband, Diakonie RWL, Diakonie Schleswig-Holstein**

**Einführungsvortrag
Prof. Dr. Uwe Becker
Diakonie RWL, Sprecher des Vorstands**

**Humankapital – Ressourcenschonung – Empowerment
Kritische Anmerkungen zur EU-Strategie 2020**

Sehr geehrte Damen und Herren,

eine Bewertung von Geist und Inhalt des Sozialinvestitionspakets der Europäischen Kommission teilt das Schicksal aller Bewertungen: Sie sind jeweils einer subjektiven Sichtweise geschuldet, die sich der eigenen Herkunft verdankt und sie unterliegen jeweils einer spezifischen Wahrnehmung. Alle Bewertungen bilden im besten Fall die Puzzleteile des Gesamtbildes ab. Insofern gibt es viele Wahrheiten und Logiken, die wir in diesen Tagen zusammenführen, die allesamt ihr Recht haben, Inspiration für den Diskurs bieten und möglicherweise abschließend einen Zugewinn an Erkenntnis aller verbuchen lassen.

Dieser Erkenntnisgewinn am Ende ist logischerweise in einem, den Auftakt bietenden Part noch nicht vorhanden, wofür ich im Vorfeld um Nachsicht bitte. Sich anschließende Kritik ist ausdrücklich erwünscht, und sie wird mir möglicherweise auch die Einsicht über vorgenommene Fehleinschätzungen und unkorrekte Bewertungen vermitteln. Bis dahin aber bleibt mir nichts anderes als aus meiner Wahrnehmung heraus zu sagen, was mir einfällt, ohne Rücksicht auf das, was dann kommen mag.

Wo komme ich her und was prägt die eigenen Interessen? Sicher ist es die Binnenkenntnis der Diakonie und der Wohlfahrtsverbände insgesamt in ihren vielfältigen Lebensäußerungen. Sie ist besonders fokussiert auf die Wahrnehmung eines steigenden Kostensenkungsdrucks in fast allen Sozialrechtskreisen, mit denen es die Leistungserbringer zu tun haben. Letztlich aber geht es um die Leistungsbezieher, ob in der Pflege oder im Status der Arbeitslosigkeit und chronischer Armut. Beides sind Indikatoren für die in Teilen gravierenden Veränderungen des Sozialen. Meine in diesem Fall in Gang gesetzte „Hermeneutik“, also meine „Wahrnehmungsbille“ ist, das gestehe ich zu, die des Verdachts, dass politische Programmatiken mit umfänglich steuernder Absicht aus der EU, sozusagen von oben nach unten, nicht unbedingt Gutes verheißen. Insofern geht es mir darum, zunächst den Geist des Sozialinvestitionspakets zu erfassen und auch den Inhalt wenigstens exemplarisch kritisch zu sichten. Ein Fokus soll auch dem Blick auf den historischen Ort dieser Europastrategie gelten sowie dem Charakter und der Qualität der

Handlungsoptionen dieses Sozialinvestitionspakets, die, um es vorweg zu sagen, eigenartig begrenzt sind von den harten Daten und Fakten der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten. Die Frage, wie denn nun die Diakonie mit dem umgehen soll, was da geboten wird, werde ich nur stellen, ohne sie zu beantworten. Dazu nun insgesamt vier Aspekte:

1. Europastrategien über zwei Dekaden

Die Exegese von Texten hat die theologische Zunft gelehrt, auf Worte und Sätze im Einzelnen zu achten, um den Geist des Textes zu erfassen. Mit Blick auf die beiden maßgeblichen Schriftstücke zum Sozialinvestitionspaket, nämlich die „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament“ vom 20.2.2013 unter dem Titel „Sozialinvestition für Wachstum und sozialen Zusammenhalt“ und das Papier der Europäischen Kommission unter dem Titel „Investition in ein soziales Europa“ vom Juni 2013, ist dies eine leichte Übung, denn Worte und Sätze, die für den Geist des Ganzen stehen, sind zahlreich vertreten. Lassen Sie sechs Zitate auf sich wirken:

1. „Das Sozialinvestitionspaket (SIP) ist ein Leitfaden, mit dem die Europäische Kommission die Mitgliedsstaaten dazu auffordert, im Interesse der gemeinsamen Ziele Europas ... ihre Sozialsysteme zu modernisieren. (Investition S. 4).
2. „Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit in der Zukunft erfordern Investitionen in das Humankapital, da dieses die Grundlage für Produktivität und Innovation bildet.“ (S. 3 Mitteilung)
3. „Die Umsetzung der Europa-2020-Ziele erfordert einen neuen Ansatz, der den Haushaltszwängen und demografischen Herausforderungen, mit denen die Mitgliedsstaaten konfrontiert sind, Rechnung trägt. Sozialpolitik muss sowohl zweckmäßig als auch finanziell nachhaltig sein ... Dies bedeutet vor allem, die verfügbaren Ressourcen so effizient und wirksam wie möglich zu nutzen.“ (S. 10 Mitteilung).
4. „Angesichts langfristiger struktureller Herausforderungen müssen die Mitgliedsstaaten Anpassungen vornehmen, um die Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit ihrer Sozialsysteme sowie ihren Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft zu gewährleisten. Wenn Menschen zeitweise keine Arbeit finden, sollte der Schwerpunkt auf die Verbesserung ihrer Kompetenzen mit Blick darauf liegen, dass sie wieder in den Arbeitsmarkt eintreten S. 10 Mitteilung).
5. „Von wesentlicher Bedeutung ist es, die noch vorhandenen Hemmnisse zu beseitigen, die Menschen daran hindern zu arbeiten und an der Gesellschaft teilzuhaben.“ (S. 13 Investition).
6. „Die Umsetzung sollte an die Bedingung geknüpft werden, dass die betreffende Person nach bestem Vermögen ein geeignetes, spezifisches Ziel erreicht, wie dies beispielsweise häufig bei Arbeitslosenleistungen der Fall ist.“ (S. 12)

Die Priorisierung der Gedanken dieses Zitatengemenges erschließt sich aus dem Hinweis auf die „gemeinsamen Ziele Europas“. Damit sind im Grundsatz die Ziele der Lissabon-

Strategie aus dem Jahr 2000 gemeint, die 2010 in leicht abgewandelter und ergänzter Form durch die Nachfolgestrategie „Europa 2020“ nochmals bekräftigt wurden. Die Lissabon-Strategie war getrieben vom dem Ehrgeiz, die EU müsse bis zum Jahre 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“. (Scherb, Handlexikon). Diese primär auf wirtschaftliches Wachstum und Stärkung des Wettbewerbs fokussierte Perspektive ist unter dem Leitbild zur Schaffung eines „intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums“ in der Strategie „Europa 2020“ nicht nur aufgenommen, sondern in dem Kernziel „Beschäftigung“ auch noch geschärft worden. Statt der nie erreichten 70-Prozent-Marke einer angestrebten Erwerbsquote aller Erwerbsfähigen im Alter zwischen 20 bis 64 Jahren innerhalb der EU wurde diese 2010 auf ein 75-Prozent-Ziel erhöht. Die Integration in den Arbeitsmarkt einer möglichst umfassenden Bevölkerungsmehrheit, vornehmlich der Frauen, ist demnach das Kernziel dieser Strategien. Die Strategie „Europa 2020“ ergänzt, neben dem Ziel einer nachhaltigen Energiewirtschaft, Zielperspektiven im Bereich der Bildung und der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. So soll die Schulabbrecherquote auf unter 10 Prozent reduziert, die Quote der Hochschulabsolventen auf mindestens 40 Prozent erhöht und die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen gesenkt werden. Insbesondere den letztgenannten Zielen ist kaum ein redlicher Widerspruch entgegenzuhalten, wenn auch noch im Detail zu betrachten und zu bewerten sein wird, mit welchen Mitteln dieses Ziel denn erreicht werden soll.

Hat man also erst einmal das Hauptziel erfasst, dass eine wachstums-, wissens- und wettbewerbsbasierte Europäische Union meint, das zudem von einem unbeirrbareren Ehrgeiz dynamisiert wird, diesbezüglich im weltweiten Vergleich den Kontinentalweltmeistertitel zu erwerben, so verwundert es nicht, wenn alles, was noch zur Sprache kommt, diesem Hauptziel zu- und untergeordnet ist. Die Logik der Dominanz einer Ökonomie des Wachstums trägt den Geist dieser Texte.

2. Investition in Humankapital

Die Nachordnung der Sozialpolitik als Vehikel einer funktionsoptimierten Wettbewerbs- und Wachstumsgesellschaft kommt denn auch unverhohlen zur Sprache. „Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit in der Zukunft erfordern Investitionen in das Humankapital, da dieses die Grundlage für Produktivität und Innovation bildet.“ (S. 3 Mitteilung). Die betriebswirtschaftliche Sprach- und Sichtweise offeriert hier eindeutig den Wertebezug sozialer Intervention. Wohlfahrt ist kein Wert an sich, sondern wird einer Zweckrationalität ökonomischer Optimierungsstrategien unterstellt. Der Mensch wird zum Bestandteil betriebswirtschaftlicher Logik, nach der Investition immer der Verbesserung der Ertragslage zu dienen hat, wobei man ökonomisch zwischen kurzfristigen und langfristigen Investitionen zu unterscheiden pflegt. Eine Investition unterliegt danach zwingend dem Kalkül, dass sich prognostisch Ertragserwartungen erfüllen. Daraus resultiert negativ, dass Investitionen dann ausbleiben, wenn mutmaßlich kein Ertrag zu generieren ist. Insofern ist Selektion, das Unterlassen bestimmter Investitionen zu Gunsten anderer, jeder „Investitionsentscheidung“ implizit.

Das wiederum bedeutet mit Blick auf das Sozialinvestitionspaket, dass bei diesbezüglichen „Investitionsentscheidungen“ sehr darauf zu achten sein wird, ob eine selektive, nur auf Erträge ausgerichtete Reduktion sozialstaatlicher Leistungen, verfolgt wird. Die Fokussierung auf die Kategorie der Investition steht jedenfalls in Konkurrenz zu Kategorien wie „Solidarität“, „soziale Verantwortung“ oder auch, in alter Begrifflichkeit gefasst, der „Fürsorge“. Das sind Kategorien, die keine ökonomische Verzweckung betreiben und auch ökonomisch nicht verwertbaren Lebenslagen und Biografieverläufen mit einem gewissen Maß an Toleranz und Akzeptanz begegnen.

Wenn im Sozialinvestitionspaket hingegen deutlich erwähnt wird, dass Unterstützungen in Form von Geldleistungen auf Gegenseitigkeit beruhen sollten und „an die Bedingung geknüpft werden, dass die betreffende Person nach bestem Vermögen ein geeignetes, spezifisches Ziel erreicht“ (M S. 12) oder auch, dass „verfügbare Ressourcen effizienter eingesetzt werden“ müssen und „Leistungen gezielter gewährt“ werden müssen (I S. 12), dann greift in der Tat meine Hermeneutik des Verdachts. Sollte es so sein, dass hier welfare an workfare geknüpft wird, Sozialleistungen nur noch bei arbeitswilligen Gegenleistungen erbracht werden sollen? Denn ansonsten wären sie im ökonomischen Sinne nicht effizient. Effizienz meint in der Ökonomie das Kriterium, den möglichst geringsten und kostengünstigsten Ressourceneinsatz zur Erreichung eines Ziels zum Einsatz zu bringen. Bedeutet das nun auch, dass ohne Aktivierungsbereitschaft in Richtung Arbeitsmarkt auch keine Transferleistung erfolgen sollte? Denn in diesem Fall hätte die Investition ja keine effiziente Ertragsaussicht und würde sich konsequenterweise verbieten, eine „Investitionsentscheidung“ bliebe aus.

Ein zweiter Gedanke: Jede betriebswirtschaftliche Investition unterliegt in der Regel einer durchgängigen Kontrolle. Insbesondere bei langfristigen Investitionen wird die Steuerung des Systems auf eine optimale Verwertung der investierten Ressourcen achten. Wenn Prävention und frühzeitige Intervention, als die beiden Eckpfeiler einer langfristigen Sozialinvestition, getätigt werden, darf zu erwarten sein, dass die Kontrolle über die Wirksamkeit dieser Investition nicht lange auf sich warten lässt. Ist der Biografieverlauf erst einmal Objekt langfristiger Investitionskalküle geworden, so hat er sich auch der Logik der Investition einzupassen. Es geht dabei um entsprechende Verhaltenskonformität der gesellschaftlichen Subjekte. Je mehr diese Konformität gesellschaftlich sozialisiert und kontrolliert ist, desto weniger bedarf es einer kostenaufwendigen äußeren Kontrolle. Der Jenaer Soziologe Stephan Lessenich merkt dazu an: „Die Gesellschaft konstituiert sich ... als Kollektivsubjekt, das gemeinwohlkompatibles Handeln der Subjekte einklagt – und das sich im Umkehrschluss gegen jene Individuen schützen und verteidigen muss, die der Gesellschaft Risiken auferlegen.“ Mit anderen Worten: „Untersozialisierte, d.h.: arbeitsunwillige, risikopräparationsverweigernde, aktivierungsresistente Subjekte erscheinen in diesem Kontext als eine Bedrohung des Sozialen – ökonomisch als Investitionsruinen, wie politisch und moralisch, als Normabweichler und Solidaritätsgewinnler.“¹

Das hier zum Zuge kommende Sozialstaatsverständnis meint letztlich keineswegs den lediglich im Hintergrund steuernden Staat wie er im „Schröder-Blair-Papier“ gefordert

1 Lessenich, Stephan: Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld 2009, S. 95

wurde, ohne letztlich wirklich gemeint zu sein. Nochmals Lessenich: „Der ‚neoliberale‘ Sozialstaat ist in höchstem Maße aktivisch mit der Produktion sozialverantwortlicher Subjekte beschäftigt“.² Er ist nicht von einer neoliberalen, sondern von einer „neozosialen Gouvernementalität“ geprägt,³ er erfindet das Soziale schlichtweg neu und konstituiert die Gesellschaft als ein Kollektivsubjekt, das stark regulativ das sozialkompatible Handeln aller gesellschaftlichen Subjekte kontrolliert.⁴ Die finanziellen Aufwendungen können dabei eher minimalistisch verbleiben, denn sie werden kompensiert durch die selbstaktierenden Aufwendungen derer, die dem Gemeinwohl andernfalls zur Last liegen. Diese Mechanik stößt zudem, wenn sie gut medial vermittelt wird, auf eine breite gesellschaftliche Akzeptanz, die wenig Toleranz für diejenigen aufbringt, die „essen“ wollen, ohne zu arbeiten. Das gilt schon jetzt für Menschen in Langzeitarbeitslosigkeit.

Lohnarbeit, die produktive und ökonomisch von daher besonders interessante Seite des Biografieverlaufs, wird zum dominanten Wert der Gesellschaft überhaupt. Sie ist zugleich der Fokus der sozialen Kontrolle und wird zur kategorischen Instanz der Bewertung über die Gesellschaftsfähigkeit des Einzelnen. Wie ein Magnet zieht dieser Wert alle anderen gesellschaftlichen Werte in sein Kraftfeld und ordnet sie insofern unter: Emanzipation wird abstrakt und dominant identifiziert mit der Integration in den Arbeitsmarkt,⁵ Inklusion ist dann gegeben, wenn Menschen mit Behinderung am Arbeitsleben teilhaben,⁶ Chancengerechtigkeit wird da gesichtet, wo Kinder unter drei in Kitas der unproduktiven Erziehung durch ihre Eltern entzogen sind, Gemeinnutz ist dann erfüllt, wenn der Arbeitslose seinen Status durchbricht und sich durch Arbeit als für die Gesellschaft nützliches Subjekt erweist.

Diese Unterordnung aller gesellschaftlichen Werte unter den Wert und die Verwertung der Erwerbsarbeit ist ein Beispiel für das Phänomen, das schon Nicolai Hartmann in seiner Ethik von 1926 als „Tyrannei der Werte“ beschrieben hat. Ernst-Wolfgang Böckenförde bemerkt scharfsinnig und kritisch zugleich, welche ungemein und gefährlich steuernde Funktion solche Tyrannei in sich birgt. Er schreibt: „Der Wert ist nicht, sondern er gilt ... Die Konstatierung des Geltens der Werte ist der Versuch ... ihre Normativität aufzuweisen und festzumachen.“⁷ „Und weil die Werte jeweils abstrakt und allgemein gelten, auf Totalität der Geltung gerichtet, ist jeder höhere oder Höchstwert darauf angelegt, sich auf

2 A.a.O., S. 84

3 Ebd.

4 Vgl. a.a.O., S. 85

5 Vgl. Fraser, Nancy: Feminismus, Kapitalismus und die List der Geschichte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2009, S. 43-57. Fraser kritisiert die Vereinnahmung der Frauenbewegung durch die Reduktion ihrer umfänglichen gesellschaftlichen Ziele auf die Einbindung der Frauen in den Arbeitsmarkt. Richtig sei zwar, dass die Frauenbewegung der 1960er und 1970er Jahre sich gegen das androzentrische Modell des „Familienlohns“ gewendet habe, aber sie war weit davon entfernt, „einfach nur die volle Eingliederung der Frauen in die kapitalistische Gesellschaft als Lohnempfängerinnen zu betreiben“ und strebte stattdessen „nach einer Transformation der Tiefenstrukturen und Orientierungswerte des Systems – zum Teil durch Relativierung der Lohnarbeit und Aufwertung unbezahlter Tätigkeiten, insbesondere der von Frauen erbrachten gesellschaftlich notwendigen Betreuungs- und Sorgearbeit.“ S. 47

6 Vgl. Niehaus, Mathilde; Bauer, Jana: Chancen und Barrieren für hochqualifizierte Menschen mit Behinderung. Übergang in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis. Hrsg. Aktion Mensch, Bonn 2014. Bezeichnend für diese Fokussierung der Inklusion auf Arbeitsmarktintegration heißt es im Vorwort: „Wir wollen, dass Menschen mit Behinderung als das gesehen werden, was sie sind: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit individuellen Stärken, die zur Vielfalt und zum wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen beitragen können und wollen.“ S. 3

7 Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt am Main 2006, S. 75

Kosten der niederen Werte durchzusetzen.“⁸

Wenn also das Individuum die Zentralität der Erwerbsarbeit für seinen Biografieverlauf folgsam akzeptiert hat, wenn ein Leben in Arbeit bis ins Alter, zu welchen Bedingungen auch immer, zum unhinterfragbaren Lebensentwurf zementiert ist, und wenn dies als gesellschaftlich einzig akzeptierte und tolerierte Daseinsweise auch Gegenstand zivilgesellschaftlicher Kontrolle geworden ist, dann hat sich die Totalität des Wertes der Wachstums- und Wettbewerbsgesellschaft sozusagen im Wert der Arbeit biografisch kleinteilig verankert. Die Investition in das Humankapital ist dann, mit Nicolai Hartmann gesprochen, ein erfolgreiches Modell moderner, ökonomischer Tyrannei. Sozialinvestition ist dann auch ökonomisch ein Erfolgsmodell, weil sie, wie ja ausdrücklich auch gefordert, nicht mehr Ressourcen ins System geben muss, sondern nur die begrenzt vorhandenen Ressourcen effizienter einsetzt.

Die Empfehlung zu langfristigen Investitionen in den Biografieverlauf, wie sie im Sozialinvestitionspaket zur Geltung kommt, macht insofern hellhörig. Sie beschreibt positiv: „So hat sich zum Beispiel gezeigt, dass der breite Zugang zu vorschulischer Erziehung, wie er etwa in Frankreich besteht, den schulischen Erfolg von Kindern wesentlich und nachhaltig fördert, was langfristig auch dazu führt, dass diese später auf dem Arbeitsmarkt höhere Gehälter erzielen.“ Und eher restriktiv heißt es: „Frühkindliche Erziehung und Betreuung spielt durch ihr frühzeitiges Eingreifen eine wesentliche Rolle bei der Bewältigung der Herausforderungen, mit denen benachteiligte Kinder konfrontiert sind. Außerdem trägt sie wesentlich dazu bei, Hindernisse für eine Erwerbsbeteiligung der Eltern aus dem Weg zu räumen.“ (M 25).

Unabhängig davon, dass ein seriöser Beleg schwer zu erbringen sein wird, dass öffentliche, vorschulische Erziehung für die davon Betroffenen 25 Jahre später zu höheren Gehaltsbezügen führt, ist doch die Denke eindeutig: Die präventive Präparation für die Funktionalität im Arbeitsmarkt wird bereits in die frühkindliche Phase unter dem Regiment der öffentlichen Erziehung angesetzt. Es geht um die doppelte Steuerung: „Eingriff“ gegen die uneffektive Erziehung der „benachteiligten Kinder“, wie und wer auch immer definiert, welche damit gemeint sind, und Abbau von „Hemmnissen“ für die Erwerbsbeteiligung der Eltern. Mit dem Hemmnis ist konsequenterweise das Kind selber gemeint.

Der erst späte oder gar ausbleibende Besuch der Kindertagesstätte ist längst legitimationspflichtig geworden. So sehr die Diskussion über das Betreuungsgeld berechtigte Anfragen an den damit gesetzten Rückgriff auf traditionelle Rollenmuster und Verortung der Frauen in die Häuslichkeit aufgeworfen hat, so ist doch auch in dieser Diskussion eine grundsätzliche Kritik offenkundig geworden, die Kinder bis zum fünften oder sechsten Lebensjahr in der Sphäre des Privaten zu belassen. Die Forderung nach einer „Kita-Pflicht“ und die ebenso festzustellende Tendenz einer Verschulung frühkindlicher, öffentlicher Erziehung und Betreuung sind Indizien für das Misstrauen an die häusliche Erziehung. Die Befürchtung eines „unproduktiven Zeitverlaufs“ der frühkindlichen Phase wird ohne Skrupel öffentlich in den Raum gestellt. Es scheint immer schwieriger, der Kindheit eine eige-

8 A.a.O., S. 78

ne, ökonomisch unverwertete Würde zuzugestehen. Das Argument der Unterforderung von Kindern in ihrer Wiss- und Lernbegehrlichkeit, entpuppt sich allzu oft als die Unruhe ökonomischer Denkmuster, denen die verzögerte Leistungsorientierung des Lebens als inakzeptable Verschwendung von Humankapital ein Ärgernis ist.

Auch auf die Gefahr hin, dass ich den Geschmack für Zitierfähiges bei einigen überstrapaziere, will ich diesen Teil abschließend einen irgendwie verschollenen Geist des letzten Jahrhunderts zitieren. In seinem Essay „Philosophie als Kulturkritik“ von 1960 schreibt Max Horkheimer nicht ohne prognostische Tendenz folgendermaßen: „Die moderne Gesellschaft erteilt ihre Direktiven unmittelbar und deutlich genug. Erziehung, deren persönlich bildende Momente heute beschnitten werden müssen, damit sie den wirtschaftlichen und technischen Forderungen nachkommt, entbehrt der handgreiflichen Argumente, die ihr einst zur Verfügung standen. Sie muss rasch machen, damit der Zögling, soweit es ihn überhaupt noch gibt, den Anschluss nicht für immer versäumt. Die Chancen entscheiden sich früh, und früh muss jeder lernen, der Wirklichkeit sich anzupassen. An die Stelle der Überwindung des Chaotischen, Ungebundenen im Menschen, zu dem nicht bloß unkoordinierte leibliche, sondern auch zwecklose geistige Regungen gehören, tritt die bloße Unterdrückung und damit reaktiv die Abneigung gegen den, der freie Regungen sich zu leisten vermag, gegen Individuen und Gruppen, die durch ihr Verhalten den unerlässlichen Verzicht auf eigene Gedanken in Frage stellen.“⁹

3. Empowerment und Ressourcenstillstand – Anmerkungen zur Eigentümlichkeit der Sozialinvestitionen

Investition ist nun auch in der reinen Betriebswirtschaftslehre eine Frage von Geld und Ressourcen, die es zu investieren gilt. Insofern lohnt sich nach diesen eher grundsätzlichen Anfragen ein konkreter Blick auf das „Wie“ und „Womit“ der geplanten Investitionen in das Humankapital. Interessanterweise bemüht auch das Sozialinvestitionspaket den Anspruch, etwas Neues zu bieten. Es geht um einen „neuen Ansatz“, der, soweit die bemerkenswerte Zuordnung, „den Haushaltszwängen und demografischen Herausforderungen ... Rechnung trägt“ (M. 10). Es geht darum, die „Sozialsysteme zu modernisieren“ (I S.4), „Anpassungen vorzunehmen“, die wiederum, was die „Zweckmäßigkeit“ der Sozialsysteme anbelangt „ihren Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft gewährleisten“ sollen. Und in alledem geht es darum, „die verfügbaren Ressourcen so effizient und wirksam wie möglich zu nutzen.“ (M. 10)

Es deutete sich bereits an: Hier wird eine ganz neue und eigentümliche Definition von Investition geschaffen. Nochmals: Es geht nicht um zusätzliche Mittel für Investitionen, sondern offenbar um eine Umsteuerung der Investition. Betriebswirtschaftlich würde dies wohl unter dem Stichwort der Prozessoptimierung laufen und das heißt, mehr an Leistung aus allen Produktivkräften, also der Belegschaft wie den Maschinen, herauszuholen bei gleichbleibendem Ressourceneinsatz. Wie das im Falle des „Humankapitals“ gelingen soll, dazu nur zwei Beispiele:

⁹ Horkheimer, Max: Sozialphilosophische Studien. Aufsätze, Reden und Vorträge 1930-1972, Frankfurt am Main 1981, S. 101

3.1 Pflege – den Bedarf an Langzeitpflege verringern

Mit einer eigenartigen analytischen Kurzsichtigkeit widmet sich die Strategie des Sozialinvestitionspakets dem Thema Pflege. Dabei werden die maßgeblichen Probleme der Pflegeproblematik auch nicht ansatzweise aufgegriffen. Mit Blick auf das fortschreitende Alter wird dazu aufgerufen, dass „Menschen ihr Potential optimal nutzen“ und „Strategien für aktives Altern“ ergriffen werden. Die berechnete Forderung nach „erschwinglichen Beförderungsmitteln“ und „altersgerechten Wohnungen“ im Dienste des möglichst langfristigen Verbleibs in der häuslichen Umgebung beschreibt präventive Selbstverständlichkeiten, die aber, besonders was die Beförderungsmittel angeht, eigenartig abgehoben in der Luft hängen. Denn längst haben viele chronisch überschuldete Kommunen drastisch ihre Preise für den ÖPNV erhöht, wie überhaupt die öffentliche Infrastruktur in vielen Kommunen nicht einen Auf- sondern eher einen Abbau von altersgerechter Daseinsvorsorge erkennen lässt. Dann heißt es weiter, es müssten Maßnahmen ergriffen werden, „um den Bedarf an Langzeitpflege zu verringern“ und die „Autonomie von Personen mit geringerem Pflegebedarf zu steigern“ und schließlich „die Produktivität der Pflegedienste zu erhöhen“, was immer das heißen mag. Die Stärkung der Autonomie von Pflegebedürftigen entlaste zudem die Familienangehörigen, die sich entweder „Pflegedienste nicht leisten können oder nicht über genügend Zeit verfügen, um die Pflege selbst zu bewältigen.“

Die Pflegeproblematik wird hier auf naive Weise reduziert auf Aktivierungsaufforderungen im Alter und mehr Autonomieerhalt in der häuslichen Umgebung. Die Kardinalfragen an das Pflegesystem werden zu Gunsten einer solchen Empowermentlyrik überhaupt nicht gestellt, vermutlich deshalb, weil sie ganz gravierend die Frage der defizitären Ressourcenausstattung im Pflegesystem aufgreifen müssten. Wir steuern zumindest in Deutschland auf einen gravierenden Fachkräftemangel zu. Der Pflegebedürftigkeitsbegriff hat immer noch keine umfängliche, auch demenzielle Erkrankungen einbeziehende, Neudefinition erfahren. Das Pflegeversicherungssystem leidet perspektivisch an massiver Unterfinanzierung und die Anreizstrukturen finanzieller Art, wie auch bezüglich der Arbeitsbedingungen in der ambulanten Pflege, sind mehr als mangelhaft. Und schließlich bedeutet Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch, dass endlich gesetzlich zusätzliche Urlaubsansprüche für Pflegezeiten verankert werden müssten. Investition in die Pflege ist ein Milliardenprojekt von öffentlich zu leistenden Finanzierungen und sicher nicht eine Frage der wachsenden Autonomie der Pflegebedürftigen.

3.2 Schulabbrecherquote senken

In relativ unsystematischer Weise wird in den genannten Schriftstücken des Investitionspakets auf das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Höhe von 23,4 Prozent mit steigender Tendenz und in Verbindung damit auf die Schulabbrecherquote von durchschnittlich 13,5 Prozent hingewiesen. Das Ziel ist, die Abbrecherquote auf unter 10 Prozent zu senken (M, S. 7, S. 26). Allgemein wird an die Regierungen der Mitgliedsstaaten appelliert, „Maßnahmen zu ergreifen, um die Erwerbsbeteiligung zu verbessern“ und mehr Arbeitsplätze zu schaffen (M, S. 12). Bezüglich der Schulabbrecherquote rekurriert man auf die

Investitionsprioritäten des Europäischen Sozialfonds und verweist auf die diesbezügliche Empfehlung des Rates, Präventions- und Interventionsmaßnahmen zu ergreifen sowie Maßnahmen, „mit denen Schulabbrecher wieder in das Bildungssystem zurückgeführt werden“ sollen (M, S. 26). Die Unbeholfenheit dieser appellativen Anmerkungen ist eklatant und bezeichnend zugleich. Zunächst einmal kommen die vielschichtigen Ursachen für den Ausstieg aus dem Schulsystem nicht zur Sprache. Hier sind auf der einen Seite auch strukturelle Gründe zu nennen, wie etwa Leistungsverdichtungen im G-8-Rhythmus, mangelhafte Ressourcenausstattung an den Schulen und zu große Klassenverbände, die oftmals dem Lehrpersonal ein empathisches Zugehen auf einzelne Schüler nahezu verunmöglichen. Hinzu kommt im Kontext der ausweglosen Perspektive vieler Jugendlicher in Griechenland oder Spanien mit einer Jugendarbeitslosigkeit von teilweise über 50 Prozent die Wahrnehmung, dass ihre schulische Laufbahn völlig sinnlos ist, weil die Quittung so oder so der Einstieg in die Arbeitslosigkeit ist. Die Rahmenbedingungen und Ursachen dieser Misere werden ebenso wenig angeprangert wie die Forderung nach einer arbeitsmarkt- und schulpolitischen Umsteuerung ausbleibt, denn diese würde wiederum die Frage nach den Ressourcen stellen und damit tief in das Regiment der europäischen Finanzwirtschaft eingreifen, eine Tabuzone die nicht betreten wird.

Das aber führt zu der tiefergehenden Frage nach dem Charakter dieses Investitionsprogramms und auch nach dem historischen Ort, fünf Jahre nach dem Auftakt der internationalen Finanz- und Bankenkrise.

4. Koste es was es wolle – wie Staat und Banken zusammenhalten

Die Entwicklung der internationalen Finanz- und Staatsschuldenkrise kann hier nur andeutungsweise skizziert werden. Sie zeigt aber deutlich an, dass viele Staaten dann, wenn es um die Finanzwirtschaft geht, sehr wohl finanziell aufwendig investiv gehandelt haben und sie zeigt ebenso, dass die finanziellen Ressourcen hier prioritär gebunden wurden, letztlich zu Lasten der Sozialpolitik.

Bekanntlich hat die Lehman-Brother-Pleite ihren Ausgangspunkt in der amerikanischen Immobilienblase genommen. Die Verheißungen staatlich geförderter Sozialleistungen haben sich in den USA seit Präsident Hoover am Leitbild der „Homeowner Society“ orientiert. So erklärte der Präsident George W. Bush 2004 auf dem republikanischen Parteitag zum Auftakt seiner Wiederwahlkampagne: „Dank unserer Politik befindet sich das Hauseigentum in Amerika auf einem Allzeithoch. Nun setze ich ein neues Ziel: Wir wollen sieben Millionen mehr bezahlbare Häuser in den nächsten zehn Jahren schaffen. Wieder sollen mehr amerikanische Familien beim Öffnen ihrer Haustür sagen können: Willkommen in unserem Zuhause.“¹⁰ Der Wirtschaftspublizist und Herausgeber des Handelsblatts, Gabor Steingart, zeichnet in seinem jüngsten Buch „Unser Wohlstand und seine Feinde“ sehr anschaulich nach, welche Konsequenzen sich aus dieser Politik ergeben haben. Die Regierung öffnete nun „die letzten Schleusen der Kreditvergabe. Mit dem American Dream Downpayment Act wurde Einkäufern aus sozial schwachen Schichten ein bisher

¹⁰ Steingart, Gabor: Unser Wohlstand und seine Feinde, München 2013, S. 174

unvorstellbares Maß an Hilfeleistung seitens des Staates garantiert.“¹¹ Die Dokumentationspflichten für die sogenannten Subprime-Kunden, also die wenig abgesicherten Kreditnehmer, wurden drastisch reduziert. Die durch Immobilienbesitz der Banken gedeckten Wertpapiere, die sogenannten „Mortgage-backed Securities“, waren in den Banken nur Durchlaufposten, wurden sie doch von der halbstaatlichen Immobiliengesellschaft Freddie Mac und Fannie Mae aufgekauft und verschwanden damit aus den Büchern der Banken, um neue Kreditgeschäfte zu ermöglichen. Die Haftung für Fanny und Freddy übernahm der Staat. Diese Subprime-Kredite stiegen innerhalb von knapp zehn Jahren bis 2008 von weniger als eine Billionen Dollar auf knapp zehn Billionen Dollar an.¹² Die Rendite dieser Wertpapiere war hoch und sie wurden in Deutschland mit einem TOP-Rating der Güteklasse A begehrlich gehandelt. Als dann die Immobilienpreise fielen, eine Zwangsversteigerung die andere jagte, die Kreditnehmer insolvent wurden, ging die Lawine los: Erst die Liquiditätskrise der Investmentbank Bear Stearns, dann die Krise von Freddie Mac und Fannie Mae und schließlich die Konkursanmeldung der zehntgrößten US-Bank, Lehman-Brothers am 15. September 2008. Steingart resümiert: „Subprime ist die erste Krise, die in Kollaboration von Politikern, Notenbanken und Investmentbanken vorbereitet worden ist.“¹³ Mit anderen Worten: Die Banker allein hätten dies nicht bewerkstelligen können, wenn nicht gesetzlich die Kreditauflagen massiv gelockert, die Eigenkapitalquote massiv gesenkt und die staatliche Risikoabsicherung nicht erfolgt wäre.

Hier liegt nun ein eindeutiger Beleg dafür vor, dass Menschen mit wenig finanzieller Substanz von Seiten der Banken und des Staates abenteuerliche und unseriöse Finanzierungsangebote gemacht worden sind. Prävention, wie sie zivilgesellschaftlich im Sozialinvestitionspaket eingefordert wird, ist genau das Gegenteil dieser fahrlässigen und verfilzten Verhaltensweise. Es waren Kreditgeber im politischen Schulterschluss, die alle Kriterien eines finanzkompetenten und präventiven Handelns über Bord geworfen haben. Nun sollte man nicht meinen, dass dies ein rein amerikanisches Verhalten ist. Der Finanzwirtschaft mehr Freiheit zu geben, war sowohl unter rot-grün als auch unter rot-schwarz en vogue. Bereits Ende 2001 wurde von der rot-grünen Bundesregierung mit dem vierten Finanzmarktförderungsgesetz der Hedgefonds-Industrie die Tür geöffnet. Anforderungen für den börslichen Handel wurden gelockert, die Anlagemöglichkeiten von Fonds erweitert und der Derivat Handel auch im Immobiliengeschäft erlaubt.¹⁴

Im März 2003 brachten SPD und Grüne ihren Antrag „Finanzplatz Deutschland weiter fördern“ ein, unterschrieben von Franz Müntefering. Darin heißt es: Es sei „darauf zu achten, dass unnötige Belastungen für die Unternehmen der Finanzdienstleistungsindustrie vermieden werden.“¹⁵ Und der damalige Finanzminister Hans Eichel erklärte gegen die Bedenkenträger: Man wolle es den Anlegern ermöglichen, „von den höheren Renditen der Hedgefonds zu profitieren“.¹⁶

11 Ebd.

12 A.a.O., S. 177

13 A.a.O., S. 182

14 Koalitionsausschuss. Die verdrängten Sünden der Heuschrecken-Bändiger, Spiegelonline 04.03.2009, 17.23 Uhr, S. 2

15 Ebd.

16 Ebd.

Unter rot-schwarz gab es in Sachen Finanzmarktpolitik Kontinuität. Im Koalitionsvertrag unter Federführung von SPD-Finanzminister Steinbrück war die Rede von „Produktinnovationen und neuen Vertriebswegen“, von „Bürokratieabbau“ bei der Finanzmarktregulierung, vom „Ausbau des Verbriefungsmarktes“ und von einer „Aufsicht mit Augenmaß.“ Nochmals Steingart: „Für die Banken entstanden paradiesische Verhältnisse, weil man ihnen nach und nach gestattete, die kostspielige Risikovorsorge einzustellen. Das Verhältnis von Eigenkapital und verliehenem Kapital betrug vor 100 Jahren noch 40:60 Prozent und schrumpfte im Jahr 2007 auf ein Verhältnis von 5:95 Prozent.“¹⁷

Den Rest kennen Sie: Die Bankenkrise erschütterte auch die europäischen Bankenhäuser, in Deutschland gingen Hypo Real Estate, Commerzbank und Areal Bank komplett oder teilweise in Staatshand über. Unter dem Label der Systemrelevanz wurden die Banken gestützt, faule Kredite übernommen, die Staatsverschuldung weiter nach oben getrieben. Sie betrug 1980 in Deutschland 239 Milliarden Euro, in der ersten Dekade des Jahrtausends stieg sie auf 800 Milliarden, Ende 2013 belief sie sich auf gut zwei Billionen Euro. Man darf fragen, wie eigentlich die Schuldenbremse des Finanzpakts, wie sie im August 2009 in Kraft getreten ist, realisiert werden soll. Die Nettokreditaufnahme des Bundes darf ab 2016 nur noch maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen, den Ländern ist ab 2020 jegliche Nettokreditaufnahme verboten.

Wo wird zu sparen sein? Man wird zu befürchten haben, dass es die trifft, die eh schon von Armut und Rückgang der Sozialleistungen betroffen sind. Das ist eine Art Prävention der Staatsüberschuldung zu Lasten der Ärmsten. Das lehrt ja gerade das Beispiel der südeuropäischen Staaten Griechenland, Portugal und Spanien; sie sind uns historisch voraus. Die Banken haben hier mit der Attitüde der Großzügigkeit teilweise über 18 Prozent Zinsen für die Staatsanleihen abverlangt.¹⁸ Die Binnenmärkte sind teilweise mit einer extrem negativen Außenhandelsbilanz eingebrochen, natürlich ist das auch Ergebnis der dazu konkurrierenden, extrem positiven Exportbilanz Deutschlands. Die Sozialleistungen, die Renten, die Krankenversorgung erleben unter der Aufsicht und Kontrolle der EZB massivste Einbrüche. Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Griechenland und Spanien auf über 50, teilweise gar auf über 70 Prozent gestiegen.

5. Zum Schluss

Das ist der historische und finanzpolitische Hintergrund des Europäischen Investitionspakts. Man könnte auch sagen, das ist die reale Basis einer eher verhaltenen und immer wieder „ersuchenden“ Empfehlung an die Mitgliedsstaaten. Positive Forderungen, wie die nach Mindestlöhnen, Abbau der Armut, Verringerung der Obdachlosigkeit, tauchen auf, aber eingreifen kann die EU in die Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten nicht. Sie kann durch diverse Fonds unterstützen und ergänzen. Aber sie kann sich eben auch bemühen, einen Investitionskatalog plausibel zu machen, der einerseits die Ressourcen schont, den Auflagen der Schuldenbremse gerecht wird und damit andererseits für die Mitgliedsstaaten eine ökonomische Attraktivität gewinnt. Die Richtung dieser ökonomisch attraktiven In-

¹⁷ Fn.10, S. 146

¹⁸ Euro-Krise. Zinsen für griechische Staatsanleihen auf Rekordhoch, Spiegelonline, 25.08.2011, 19.30 Uhr

vestitionen ergeht an die europäischen Gesellschaften. Es geht darum, sie aktivierend zu mobilisieren und die zivilgesellschaftlichen Akteure des Dritten Sektors zum Mitmachen zu gewinnen, auch die Diakonie. Dazu enthalte ich mich weiteren Empfehlungen, provoziert habe ich vermutlich ausreichend, aber das ist ja auch ein legitimes, rhetorisches Mittel, um in der Dialektik von Widerstand und Zustimmung der Wahrheit auf den Grund zu gehen.