

Karl Tragust

Soziale Absicherung und soziale Inklusion bei schrumpfenden Landesfinanzen.

Droht in Südtirol Sozialabbau?

Vortragsreihe Politis, Bruneck 21.10.15

1. Annäherung

Die Sozialleistungen sind in Südtirol auf einem beachtlichen Niveau. Ermöglicht wurde das durch eine hohe Wirtschaftsleistung, hohes („autonomes“) Steueraufkommen und die eigenständigen Befugnisse von Region und Land. Ich beschränke mich in meinen Ausführungen auf Sozialversicherung und Sozialhilfe als wichtige Kernbereiche der sozialen Sicherheit. Daneben sind die Gesetzgebungsbefugnisse in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Arbeit, Wohnen, Freizeit etc. wichtig,

Soziale Sicherheit will ein Leben in Würde garantieren. Aus der Würde eines jeden Menschen entspringt der Auftrag an den/die einzelne/n und die Gemeinschaft, Vorkehrungen zu treffen, die es ermöglichen, die Grundbedürfnisse zu befriedigen, auch wenn dies aus eigenen Kraft nicht möglich ist. Der solidarische Gedanke ist wichtige Grundlage für den Sozialstaat. Im westlichen kapitalistischen System, inzwischen weltweit vorherrschend, sind daraus zwei Typen des Sozialstaates entstanden: jener bismark'scher Prägung (Sozialversicherungen und deren Leistungen) und jener nach Beveridge (Steuerfinanzierung). Beide Systeme sind nie rein vorhanden.

Nach einer langen Phase des sozialstaatlichen Aufbaues vor und nach den beiden Weltkriegen brachte der weltweite Durchbruch des Neoliberalismus eine seit längerer Zeit anhaltende **Krise des Sozialstaates**. Verschärft wurde dieser Trend zuletzt durch die sog. Globalisierung, durch welche die Wirtschaft in grenzenlose internationale Konkurrenz trat und sozialstaatliche Systeme diesem Expansionsdrang hinderlich waren. Kapital, Produktion und Arbeitsplätze konnten weltweit verschoben werden; Kosten können reduziert werden, Waren können zu niederen Preisen angeboten werden. Dazu kam eine massive steuerliche Entlastung des Kapitals und der Erträge aus Kapital. Die Finanzierung der Leistungen der sozialen Sicherheit kam unter Druck: weniger Steuereinnahmen durch Steuerentlastungen der Wohlhabenden, weniger Arbeitsplätze, höherer Druck auf die Lohnnebenkosten, welche die Sozialleistungen der Sozialversicherungen zu finanzieren hatten. Die neoliberale Ideologie bereitete den Boden für Entsolidarisierung: jetzt war es der Einzelne, welcher es jedenfalls in der Hand hatte, aus den Chancen etwas zu machen. Wer es nicht schaffte, war selber an diesem Umstand schuld. Fördern und Fordern wurde die Begleitmusik für Sozialabbau a la Harz IV in Deutschland und warf die Schatten weit über Deutschland hinaus.

Der Streit um Für und Wider des Sozialstaatsmodells kann hier nicht entschieden werden. Ich gehe von den unbestrittenen Vorteilen des Sozialstaatsmodells nordischer Prägung aus und versuche, einigen **Phänomenen des sozialstaatlichen** Abbaus nachzuspüren. Sie erfolgen sehr häufig unbemerkt, im Verborgenen.

Finanzkrise, Wirtschaftskrise und Haushaltskrise haben zum EU-Fiskalpakt geführt und die Haushalte des Staates, der Regionen, des Landes und der Gemeinden belastet. Die Einkommen der Arbeitnehmer kommen unter Druck: Verschwinden von Arbeitsplätzen, höhere Arbeitslosigkeit, geringere Lohnneinnahmen, geringere Sozialversicherungsleistungen (Renten), geringere Sozialhilfeleistungen. Sparzwang allenthalben. Trotz Zunahme der Sozialausgaben können soziale Bedürfnisse häufig nicht mehr angemessen gedeckt werden. **Die Regierungen versuchen, den Anstieg der Sozialausgaben zu bremsen, indem individuelle Ansprüche reduziert werden.**

Auch Südtirol bewegt sich in diesem internationalen Kontext (Finanzmärkte und internationale Wirtschaftsentwicklung/Exportindustrie/Tourismus). Es ist eingebettet in die staatsrechtlichen Bestimmungen Italiens und in den immer bedeutender werdenden rechtlichen Rahmen der EU-Gesetzgebung.

2. Trends

Für die Entwicklung der sozialstaatlichen Gegebenheiten in Südtirol sind folgende **Trends** zu erkennen: Sie gehen auf eu-rechtliche, auf staatliche, und auf lokale gesetzliche Maßnahmen zurück.

- a) **Freizügigkeit von Kapital, Waren und ArbeitnehmerInnen. Konkurrenz als oberstes Prinzip.** Auswirkungen z.B. bei den Sozialdienstleistungen,
- b) **Flexibilisierung der Arbeitsmärkte** mit Zunahme der prekären Arbeitsverhältnisse und **Lohndruck.**
- c) **Zunahme des Anteils der ausländischen Arbeitnehmer**, sowohl aus dem EU-Raum als auch von Drittstaaten. Bestimmte Arbeiten werden vornehmlich von ausländischen ArbeitnehmerInnen abgedeckt. Zuwanderung (Arbeit, Flucht) mit gesellschaftlichen Folgen.
- d) **Zunahme der Arbeitslosigkeit** insbesondere bei den ausländischen ArbeitnehmerInnen..
- e) Die **Kosten des Sozialstaates** werden als Hindernis für wirtschaftliche Entwicklung und als auf Dauer unfinanzierbar hingestellt.
- f) **Einkommen und Leistungen der sozialen Sicherheit werden nicht mehr der Inflation angepasst.** Löhne, Gehälter, Renten, Soziales Mindesteinkommen, Zivilinvalidenrenten, Pflegegeld.
- g) **Leistungen werden unter dem Deckmantel der Rationalisierung abgebaut.** Z.B. Zusammenlegung Mietgeld und Wohngeld und Einführung EEEV; Rechtsschutzabbau mit dem Hinweis auf die hohe Ablehnungsquote. EEEV als mechanisches und sozialbürokratisches System und nicht als Schaffung von Transparenz und Maß für Ausschluss oder Zugang zu den Leistungen.
- h) **Rechtspositionen werden geschwächt.** Durch Gesetz definierte Rechtsansprüche werden in allgemeine Formulierungen umgewandelt. Die Beträge des Familiengeldes sind nicht mehr mit Gesetz, sondern mit Beschluss der Landesregierung festgelegt. Das Pflegegeld an Personen, welche im Seniorenwohnheim wohnen, wird durch einen mit Beschluss der Landesregierung festgelegten Pauschalbetrag für alle Heimbewohner ersetzt. Aus einem subjektiven Rechtsanspruch wird ein legitimes Interesse auf ein korrektes Vorgehen der Verwaltung.
Der Verwaltungseinspruch gegen die Nichtgewährung oder die Reduzierung des sozialen Mindesteinkommens (im Sprengel) wird in bestimmten Fällen per Gesetz untersagt.
Die Geschichte des lokalen Wohlfahrtssystems der letzten Jahre war durch das Bemühen geprägt, den Menschen Rechte auf Leistungen einzuräumen mit der Möglichkeit, diese Rechte durch einfache und niederschwellige Verfahren verteidigen

zu können, eben durch Verwaltungsrekurse in die zweite Instanz. Besonders bei Sozialhilfeleistungen, welche durch ein hohes Maß an Ermessensspielräume gekennzeichnet sind, ist es wichtig, dass die Betroffenen die Chance des einfachen Zugangs in die zweite Instanz haben, da sie ökonomisch und vom soziokulturellen Umfeld her nicht die Möglichkeit besitzen, mit Rechtsbeistand an die ordentliche Gerichte oder ans Verwaltungsgericht zu gehen.

i) Die Regeln für den **Zugang zu den Sozialleistungen für Nicht-EU-Bürger** werden verschärft.

j) **Weniger Nachhaltigkeit bei den Finanzierungssystemen.**

Die Herabstufung der Rechtspositionen hat Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung des Finanzierungssystems, so wie die Ausgestaltung des Finanzierungssystems Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Rechte hat.

Bei der Pflegesicherung haben die Gesetzgeber in Region und Land über Jahre um das zweckmäßigste Sicherungssystem gerungen. Zuerst dachte man an eine klassische Sozialversicherung mit paritätischer Beitragsfinanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer, dann wurde an ein allgemeine Zwecksteuer gedacht und schließlich an ein steuerfinanzierte Pflegegeld. Um den Pflegefonds trotzdem nachhaltig einzurichten wurde er als Umlage- und Garantiefonds festgelegt. Der Umlagefonds soll die laufenden Leistungen finanzieren, der Garantiefonds zukünftige Leistungen absichern. Dazu ist es nicht gekommen und das Pflegesicherungsgesetz ist also in einem der wichtigsten Punkte nicht umgesetzt. Der Pflegefonds ist heute ein einfacher Posten im jährlichen Haushalt, welcher die – noch – im Gesetz vorgesehenen Beträge – und das nur bei Betreuung zu Hause und bei Betreuung in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen - finanziert. Von nachhaltiger Sicherung kann so nicht mehr gesprochen werden.

k) **Partizipationsmechanismen werden ausgehebelt.**

Ein Leistungssystem, welches der Verwaltung breites Ermessen einräumt, lebt von der engen Einbeziehung der Betroffenen in die Entscheidungen. Die Einbeziehung ist stärker, wenn sie verbindlich ist. In den letzten Jahren werden verbindliche Einbeziehungsregeln aus den Gesetzen entfernt. Sie werden durch allgemeine Absichtsregeln der Anhörung und Einbeziehung der Betroffenenorganisationen ersetzt. Das ist zu wenig. Die Sozial- und Betroffenenorganisationen sind auf den Goodwill der Behörde angewiesen. Sie können nicht mehr auf verbindliche Anhörungsregeln verweisen und haben so eine weit schwächere Position. Es ist paradox, dass diese Schwächung des Mitspracherechtes ohne Widerrede der Betroffenen akzeptiert wurde,

l) **Ideologische Offensive und Disziplinierung der sozial Schwachen.**

Die sozial Schwachen werden durch eine ideologische Offensive der Starken und Angepassten mürbe gemacht. Keine Arbeit zu haben und auf Sozialleistungen angewiesen zu sein wird als Versagen, ja als Faulheit und Schmarotzertum gebrandmarkt. Armut ist im Sinne des Neoliberalismus selbstverschuldet. Gewerkschaften und Sozialverbände spielen dieses Spiel häufig mit und rufen nach mehr Treffsicherheit. Sie meinen damit weniger die Ausgestaltung des Leistungssystems im Sinne der maximalen Wirkung für die Bedürftigen, sondern die Beschneidung des Zuganges für angeblich nicht Bedürftige. Dieser Trend schwächt die Bedürftigen, die so per definitionem immer weniger werden. Sie riskieren dadurch, keinen politischen Einfluss mehr zu besitzen. Sozialleistungen nur für einen kleinen Kreis von Bedürftigen vorzusehen könnte bald das Ende eines starken Sozialstaats sein, welcher sozialen Ausgleich und reale Umverteilung im Sinne einer allgemeinen Solidarität zum Ziele hat. Bei der Diskussion über den Zugang zu Sozialleistungen für ausländische StaatsbürgerInnen treffen sich die Ängste der

Einheimischen mit dem Gefühl, von den Neuen übervorteilt zu werden. Die objektiven Bedürfnislagen von MigrantInnen werden im Zuge der neoliberalen Offensive gegen Sozialschmarotzertum und gegen den Sozialstaat als bequeme Hängematte für Faulenzer beiseite geschoben.

Fazit: Auch in Südtirol gibt es den Trend zum Sozialabbau. Er findet „an den Rändern“ statt. Er erzeugt erste Risse im Gefüge, die an der Oberfläche – noch – kaum sichtbar sind. Er betrifft vor allem die Menschen am Rande. Doch die Risse können sich rasch ausweiten, falls nicht rechtzeitig gegengesteuert wird. Und: Der Trend betrifft nicht nur die sozial Schwachen, sondern die gesamte Gesellschaft.

3. Optionen

Gegen diesen Trend sehe ich folgenden **Optionen für die Zukunft.**

a) Bessere Organisation der Interessen, welche den Sozialstaat stützen. Gewerkschaften, Sozialverbände, Gemeinden, Betroffenenorganisationen und Politik werden enger zusammenarbeiten müssen, um ihren Anliegen mehr Gewicht zu geben. Zu oft sehen sie sich der Übermacht der gut organisierten ökonomisch starken Kräfte gegenüber, die aggressiver werden und den internationalen Trend im Rücken haben.

b) Investition in Wissen
Auch im Sozialen sind Wissen, Know-how, Forschung, Aus- und Weiterbildung, ständige Diskussion und Auseinandersetzung notwendige Voraussetzungen für die Bündelung von sozialen Interessen und deren Durchsetzung auf politischer und operativer Ebene. Das Arbeitsförderungsinstitut, die Bildungshäuser (mit kirchlicher, humanistischer, gewerkschaftlicher und laizistischer Tradition), die Sozialverbände, die Schul- und Kultureinrichtungen, die Forschungseinrichtungen und Universitäten müssen soziale Themen systematisch aufgreifen und bewusst als politisch notwendigen Beitrag für eine dem sozialen Ausgleich und der Demokratie verpflichteten Gesellschaft verstehen. Den Finanzierungsanteil für Forschung am Gesamtbudget des Sozialen erhöhen. Einschneidende Projekte wie EEVE und Pflegesicherung müssen systematisch evaluiert und in ihrer Umsetzung wissenschaftliche begleitet werden. Den Sozialbericht ständig mit Betroffenenbefragungen ergänzen, um die Wirkung der Sozialleistungen besser im Blick zu haben.

c) Gegenentwürfe für den Weiterbau am Sozialsystem Südtirols

Autonomiestatut

Das Südtiroler Sozialstaatsmodell hat Vorzüge des italienischen Modells (nationaler Gesundheitsdienst, offene Psychiatrie, integrative Schule, offene Behindertenbetreuung) mit nordischen Vorzügen (soziales Mindesteinkommen/Mindestsicherung, Pflegesicherung, Sozialhilfe als eigenständiger Bereich der sozialen Sicherheit, Kultur der sozialen Rechte) kombiniert. Möglich war das aufgrund der autonomen Zuständigkeiten von Land und Region. Die heutige Kompetenzverteilung zwischen Staat, Region und Land hat aber auch Nachteile, die es zu überwinden gilt. Die Schnittstellen zwischen staatlichen und lokalen Maßnahmen der sozialen Sicherheit aufmerksamer beobachten und reagieren, um Transparenz herzustellen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Die Diskussionen zum dritten Autonomiestatut sollte dazu genutzt werden, die Zuständigkeiten

zwischen Region und Land zusammenzulegen oder zumindest zu vereinfachen auch im Sinne der neueren Trends bei der Ausgestaltung der sozialen Sicherheit, die nicht mehr so klar zwischen steuerfinanzierten Systemen und Versicherungssystemen unterscheidet (Gesundheitswesen, Sozialhilfe, Sozialversicherung/Vorsorge). Der Kompetenztatbestand Vorsorge sollte von der Region an die beiden Länder übertragen werden.

Mindestlohn

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes ist eine nationale Zuständigkeit. Die lokalen Sozialpartner sollten jedoch auf dem Hintergrund dieses gemeinsamen Zieles agieren.

Soziale Wirtschaft

Soziale Wirtschaft ist stärker und konkurrenzfähiger („wenn es der Wirtschaft gut geht, geht es allen gut“ stimmt nur im Modell der sozialen Wirtschaft). Das Modell der Sozialpartnerschaft ist nicht ein Modell unter anderem, sondern die einzige Möglichkeit des kooperativen Wirtschaftens. Mitbestimmung ist das stärkere Modell und ist Voraussetzung für produktive Konfliktkultur, für betriebliche Mitbestimmung, für Teilhabe und Ausgleich. Elemente der Gemeinwohlwirtschaft aufgreifen und einbauen zwecks Stärkung der lokalen Kreisläufe. Das Dokument, welches anlässlich des Tiroltages der Alpbacher-Gespräche 2015 vorgestellt wurde, gibt wertvolle Hinweise in diese Richtung.

Steuerreduzierungen und Sozialstaatsgarantie

Steuerentlastungen haben starke Lobbys. Sie bringen den Steuerzahlern Vorteile. Arme und sozial Schwache haben davon meist nichts. Im Gegenteil, sie gefährden Sozialleistungen. Deshalb sind bei Steuerreduzierungen Garantien für bestehende Sozialleistungen einzugehen und – gesetzt den Fall, dass Sozialleistungen abgebaut werden – dieser Umstand explizit zu machen. Für die Finanzierung von Sozialleistungen sollten die wichtigen Einnahmen aus Energie mit herangezogen werden. Siehe Norwegen, welche die Einnahmen aus dem Erdöl für die Rentenvorsorge zur Seite legt.

Grundsicherung

Fehlender Mindestlohn, Flexibilität und Mobilität der Arbeit garantieren nicht mehr stabile Einkommen oder Einkommen aus Sozialversicherungsansprüchen, die auf erworbene Anwartschaften aufbauen. Deshalb müssen in allen Bereichen der Sicherung von Grundbedürfnissen ganz oder z.T. steuerfinanzierte Grundsicherungsleistungen (Einkommen, Gesundheit, Bildung, Pflege, Wohnen) eingebaut werden. Diese steuerfinanzierten Leistungen garantieren das angemessene Mindestniveau. Sie sollen explizit gemacht werden und als nicht aufkündbarer Sozialpakt deklariert werden (siehe oben Steuerreduzierungen und Sozialstaatsgarantie). Bestimmte Leistungen wie Gesundheitsleistungen, Pflegegeld, soziale Grundleistungen (Information, Beratung, Prävention) nicht einkommensgebunden vorsehen.

Organische Mindestsicherung: soziales Grundeinkommen

Die finanziellen Mindestsicherungsleistungen sind dringend zu reformieren. Die bestehenden Mindestsicherungsleistungen des Staates (Sozialrente, Leistungen bei Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit), der Region (Leistungen bei Arbeitslosigkeit) und des Landes (Zivilinvalidenrenten, soziales Mindesteinkommen) sind in einer Hand (beim Land) zusammenzuführen, ein Fonds zu errichten, als individueller Rechtsanspruch auszugestalten und mit aktivierender Arbeitsmarktpolitik (Information, Beratung, Aus- und Weiterbildungsinitiativen) zu ergänzen. Das ist autonomierechtlich möglich

und würde eine für die Betroffenen sehr wichtige und eminent effizienzsteigernde Maßnahme bedeuten. Auch das Problem des Vorranges oder Nachranges von staatlichen Leistungen gegenüber den Regional- oder Landesleistungen ist im Sinne des Vorranges der Staatsleistungen zu lösen. Der Staat ist für die staatsweiten Grundleistungen (livelli essenziali) zuständig und verantwortlich und kann diese nicht durch die Anrechnung von integrierenden Regional- und/oder Landesleistungen aushöhlen. Er würde dadurch auch die Regional- und Landesleistungen aushöhlen und gefährden.

Investition in Bildung und Erziehung von Kleinkindern, Kindern, Jugendlichen als personen-, familien- und frauenpolitisch wichtige Maßnahme.

Die Familienleistungen sind ähnlich wie die Mindestsicherungsleistungen zusammenzulegen und zu vereinfachen (auch hier konkurrieren staatliche, regionale und Landesleistungen) Es ist zwischen Familiengeld und Kinderbetreuungsgeld zu unterscheiden. Das staatliche Familiengeld für einkommensschwache Familien und das regionale Familiengeld zusammenlegen, ebenso das Landesfamiliengeld und das staatliche Geburtsgeld für einkommensschwache Familien. Auch Maßnahmen wie der Babybonus oder die im staatlichen Finanzgesetz 2016 vorgesehenen Mindestsicherungsleistungen für Familien mit Minderjährigen Kindern sollen konsequent mit dem lokalen System koordiniert werden. Geld- und Sachleistungen (Kleinkinderbetreuungsleistungen) als individuelle Rechte verankern. Sachleistungen konsequent ausbauen. Wichtig die Governance im komplexen System der Landes- und Gemeindegremien und der damit zusammenhängenden Landes- und Gemeindefinanzierungen an den Schnittstellen zwischen Bildungs-, Sozialhilfe- und Familienpolitik.

Bürgerversicherung

Steuerfinanzierte Systeme und Sozialversicherung sollten sich im Sinne einer Bürgerversicherung weiterentwickeln. Am Beispiel Pflegesicherung ist der Nachteil eines steuerfinanzierten Leistungssystems sichtbar. Der gesetzliche Auftrag an das Land (und Region?), den Anspruch auf Pflegegeld nachhaltig zu sichern, indem neben dem Umlagefonds ein Garantiefonds eingerichtet wird, geht offensichtlich ins Leere. Dem kann durch eine allgemeine Bürgerversicherung (oder auch Zwecksteuer) entgegengewirkt werden. Das ist allemal nachhaltiger als das Einziehen von Einkommensgrenzen. Gilt fürs Pflegegeld, aber auch für andere Bereiche.

Migration als Chance

Migration in den verschiedenen Ausprägungen ist ein epochales nicht reversibles Phänomen, das gerade für den sozialen Frieden und die gesellschaftliche Kohäsion eine enorme Herausforderung darstellen wird. Sie birgt aber auch eine große Chance für die Menschen, die Wirtschaft, das System Europa. Die Debatte ist offen und kontrovers, aber auf der Grundlage der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen zu führen. Nur dadurch können zukunftsweisende Lösungen gefunden werden. Beispiel: Den Zugang zu den Sozialleistungen für EU-Bürger und Nicht-EU-Bürger in den Regional- und Landesgesetzen organisieren und im Lichte der EU-Rechtssprechung und jener des Verfassungsgerichtshofes regeln.

d) Offensive für eine Kultur des Rechts, der Freiheit, der Partizipation
Ohne eine offene und demokratische Auseinandersetzung um Anteile, Teilhabe und Rechte kann sozialer Ausgleich, Demokratie und Frieden nicht gewahrt werden. Der

Sozialstaat muss Rechte benennen, definieren, einräumen, einklagbar machen. (Dies ist in den letzten Landesgesetzen über Maßnahmen für die Familie und Menschen mit Behinderungen leider nicht mehr der Fall. Sie enthalten Absichtserklärungen und allgemeine Grundsätze aber keine konkreten Rechtsansprüche. Das zeigt auch die – nicht vorhandene – Finanzplanung. (Der Sozialplan fehlt seit 2009). Soziale Rechte leben von der Diskussion ums Soziale. Sie sind keine Rechte, welche mechanisch und per Knopfdruck funktionieren. Sie erfordern ein hohes Maß an Verantwortungsübernahme aller Beteiligten: Öffentliche Hand, Zivilgesellschaft, Familie, Einzelne, Wirtschaft, Gewerkschaften, Bildung, Professionen, Ehrenamt, etc. Es braucht die Kombination zwischen rechtlich eindeutig definierten Ansprüchen und Ermessensleistungen. Damit Ermessen im Sinne des Rechts ausgeübt wird und nicht in Willkür umschlägt, braucht es ständige Diskussion und Partizipation: eine Kultur der sozialen Rechte und Verpflichtungen. Wenn das nicht der Fall ist, sind soziale Rechte gefährdet.

Veranstaltungen wie diese sind dafür wichtig und wertvoll.

KT/21.10.15