



Thomas Beyer

# Solidarität statt sozialer Kälte

Lage und Perspektiven  
der Sozialpolitik in Bayern



Arbeiterwohlfahrt  
Landesverband  
Bayern e.V.





# **Solidarität statt sozialer Kälte**

Lage und Perspektiven der  
Sozialpolitik in Bayern

Thomas Beyer

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Vorbemerkung                                                          | 6  |
| Einleitung                                                            | 7  |
| <b>A. Soziale Gerechtigkeit als Auftrag – Würde als Maßstab</b>       | 7  |
| <b>B. Das Soziale Bayern – der Verfassungsauftrag</b>                 | 8  |
| I. Verfassung der sozialen Gerechtigkeit                              | 8  |
| II. Recht auf auskömmliche Arbeit und würdevolle Existenz             | 8  |
| III. Bildung darf nicht vom Geldbeutel abhängen                       | 9  |
| IV. Verfassung der wahren sozialen Marktwirtschaft                    | 9  |
| V. Starke treffen größere Lasten                                      | 10 |
| VI. Der aktuelle Gestaltungsanspruch der Verfassung                   | 10 |
| <b>C. Krisenzeichen des Sozialen – die bayerische Wirklichkeit</b>    | 12 |
| I. Die Aufkündigung der Solidarität                                   | 12 |
| II. Die Leugnung der Realität – Armut auch in Bayern                  | 13 |
| 1. Armut                                                              | 13 |
| 2. Wesentliche Ergebnisse der AWO/ISS-Langzeitstudie zur Kinderarmut  | 14 |
| 3. Familien- und Kinderarmut in Bayern                                | 14 |
| 4. Weitere Kennzahlen zur Armut in Bayern                             | 16 |
| 5. Altersarmut                                                        | 16 |
| 6. Bavaria divisa est                                                 | 18 |
| III. Solidarität in Schieflage                                        | 19 |
| 1. Geld- und Immobilienvermögen in Bayern – die Fakten                | 19 |
| 2. Bayern und Deutschland auf dem Weg in eine Gesellschaft ohne Mitte | 20 |
| 3. Tragen starke Schultern wirklich mehr?                             | 22 |
| IV. Der Einzelplan 10 – wenig geliebtes Kind des Staatshaushaltes     | 22 |
| 1. „Bayern der sozialen Kälte“ – der Nachtragshaushalt 2004           | 22 |
| 2. Schwierige Jahre ab 2005                                           | 23 |
| 3. Dauerhafte Wende zum Besseren?                                     | 24 |
| V. Die Umwertung des Sozialstaatsverständnisses                       | 24 |
| 1. Privatisierung der öffentlichen Wohlfahrt                          | 24 |
| 2. Sozialpolitik nach Kassenlage                                      | 25 |
| 3. Demontage der Freien Wohlfahrtspflege                              | 25 |
| VI. Die moralische Krise                                              | 26 |

|           |                                                |    |
|-----------|------------------------------------------------|----|
| <b>D.</b> | <b>Politik für ein Soziales Bayern</b>         | 27 |
| I.        | Einheit von Sozial- und Wirtschaftspolitik     | 27 |
| II.       | Die wirtschaftspolitische Grundentscheidung    | 27 |
| III.      | Globale Wirtschaft und nationale Verantwortung | 28 |
| IV.       | Aktive Politik für Nachfrage und Beschäftigung | 30 |
| V.        | Neue Beschäftigungschancen eröffnen            | 32 |
| VI.       | Gerechter Lohn für Gute Arbeit                 | 33 |
| VII.      | Sozial ist, was Gute Arbeit schafft            | 35 |
| VIII.     | Die Handlungsfähigkeit des Staates erhalten    | 37 |
| IX.       | Durch Solidarität zur gerechten Gesellschaft   | 38 |
| X.        | Nachhaltiger Wohlstand                         | 39 |
| <b>E.</b> | <b>Sozialstaat Bayern – quo vadis?</b>         | 40 |
|           | Literaturverzeichnis                           | 41 |
|           | Anhang                                         | 43 |
|           | Der Autor                                      | 55 |



Arbeiterwohlfahrt  
Landesverband  
Bayern e.V.

Das Positionspapier wird vom BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung und dem Landesverband der AWO Bayern veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung | Prielmayerstraße 3 | 80335 München | Landesverband der AWO Bayern e. V. | Edelsbergstraße 10 | 80686 München | Gestaltung: Doris A. Zimmermann | ISBN 978-3-86872-580-3 |

## Vorbemerkung

Demokratie lebt von Voraussetzungen. Dazu gehören aktive und kompetente Bürgerinnen und Bürger ebenso wie die Sicherung der sozialen Grundlagen des Bürgerhandelns. Soziale Teilhabe und soziale Sicherung als Bürgerrechte sind, über die bürgerlichen und politischen Grundrechte hinaus, die Grundpfeiler Sozialer Demokratie. Die politische Bildungsarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung ist der Stärkung dieser Voraussetzungen einer lebendigen Bürgergesellschaft verpflichtet. Soziale Demokratie erweitert und festigt die politische Demokratie durch soziale Gerechtigkeit, gesellschaftliche Demokratisierung, soziale Sicherung, nachhaltige Entwicklung und internationale Solidarität.

Soziale Demokratie beruht auf einem Verständnis von Freiheit, das nicht nur die negative Freiheit des Handelns von unrechtmäßigen äußeren Beeinträchtigungen umfasst, sondern gleichermaßen die positive Freiheit der Verfügung über die Ressourcen für ein selbstbestimmtes Handeln. Das Gerechtigkeitsverständnis der Sozialen Demokratie bezieht sich auf diesen Freiheitsbegriff. Gleiche Freiheit in diesem Sinne verlangt die Garantie gleicher Chancen für ein selbstbestimmtes Leben für alle, also gleiche Lebenschancen. Solidarität ist gleichermaßen Voraussetzung und Ziel Sozialer Demokratie, weil ein menschenwürdiges Leben für alle nur dann gewährleistet ist, wenn Menschen über das hinaus, was Rechte garantieren können, für andere eintreten und einander helfen. Soziale Demokratie ist eine Gesellschafts- und Lebensordnung, die von diesen Grundwerten geprägt ist.

Soziale Demokratie schafft die Voraussetzungen dafür, dass alle Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Grundrechte und sozialen Teilhaberechte ungeschmälert wahrnehmen und zur Entwicklung ihres Landes beitragen können. Sie erstrebt für alle Bürgerinnen und Bürger gesicherte Lebenschancen und gleiche Mitspracherechte.

Gleiche Freiheit wird durch die Verknüpfung von vorsorgendem und nachsorgendem Sozialstaat ermöglicht. Der vorsorgende Sozialstaat versucht, Notlagen von vornherein zu verhindern, z. B. durch gute Bildung, Gesundheitsvorsorge und aktive Arbeitsmarktpolitik. Der nachsorgende Sozialstaat ist die Versicherung gegen existenzielle Not und ergänzt den vorsorgenden Sozialstaat.

Thomas Beyer fordert zu Recht einen der Würde des Menschen verpflichteten sozialen Staat und zeigt auf, dass dies die Mütter und Väter der Bayerischen Verfassung ausdrücklich einforderten. Deshalb reicht es nicht aus, wenn die Bayerische Staatsregierung in ihrem Zweiten Bericht zur sozialen Lage in Bayern feststellt, in Bayern sei in den vergangenen Jahrzehnten ein hohes Maß an Gerechtigkeit, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand erarbeitet worden. Ein kritischer Blick auf die Zahlen und dahinter liegenden menschlichen Schicksale zeigt, dass die soziale Gerechtigkeit weiterhin das zentrale politische Thema der Gegenwart bleibt und dass die Bayerische Verfassung noch viele Anforderungen an die Politik stellt.

Nur wenn Grundwerte und Grundrechte nicht nur in der Theorie und im Verfassungstext, sondern auch in der politischen Praxis zur Geltung kommen, ist Demokratie tatsächlich verwirklicht. Dann kann gesellschaftliche Teilhabe, kann gleiche Freiheit nicht nur für wenige, sondern für alle Menschen gewährleistet werden.

Der Landesvorsitzende der Arbeiterwohlfahrt in Bayern, Thomas Beyer, wirft einen kritischen Blick auf die tatsächliche soziale Lage in Bayern und bietet Perspektiven für einen gerechten und freiheitlichen Sozialstaat Bayern. Der vorliegende Beitrag soll die Diskussion, wie in einer Sozialen Demokratie soziale Gerechtigkeit verwirklicht werden kann, anregen.

*Horst Schmidt* – Leiter des BayernForums

*Alina Fuchs* – Referentin des BayernForums

## Einleitung

Diese Schrift widmet sich der Aufgabe, Lage und Perspektiven der Sozialpolitik in Bayern aufzuzeigen. Sie kontrastiert den besonderen und weit reichenden Auftrag der Verfassung des Freistaates Bayern zur Verwirklichung eines gerechten und solidarischen Gemeinwesens (Teil B) mit der Darstellung und Analyse wesentlicher Indikatoren und Entwicklungen des Sozialen Bayerns der Gegenwart (Teil C).

Den festzustellenden kritischen Tendenzen werden Grundlinien einer Politik für Bayern gegenübergestellt, die bewusst und ganz im Sinne der Landesverfassung wirtschaftliche Prozesse als Gestaltungselemente der sozialen Wirklichkeit begreift (Teil D).

Die Überlegungen zeigen Wege zu einem Bayern der sozialen Gerechtigkeit – und die nicht unerheblichen Hindernisse auf diesem Weg.

## A. Soziale Gerechtigkeit als Auftrag – Würde als Maßstab

Soziale Gerechtigkeit ist *das* zentrale politische Thema der Gegenwart. Die Idee der Gerechtigkeit beruht auf der gleichen Würde aller Menschen. Diese für die politische Programmatik hervorzuheben ist ein Verdienst des aktuellen Grundsatzprogramms der SPD<sup>1</sup>: „Die gleiche Würde aller Menschen ist Ausgangspunkt und Ziel unserer Politik“. Alle Menschen verdienen den gleichen Respekt, erlangen in ihrer unverwechselbaren Identität eine von der Gesellschaft und den staatlichen Institutionen zu achtende gleichgestellte Subjekthaftigkeit.

Bayern braucht deshalb nicht nur einen dauerhaft leistungsfähigen Sozialstaat, der gegen existenzielle Risiken wie Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Arbeitslosigkeit absichert. Ein der Würde verpflichteter sozialer Staat verlangt mehr. Notwendige Bedingung für ein selbstverantwortetes Leben ist eine Gesellschaft, die Menschen in gleicher Weise einbezieht und nicht ausgrenzt. Solidarität ist die Grundbedingung für den Sozialstaat, Freiheit erst seine Folge.

---

<sup>1</sup> Soziale Demokratie im 21. Jahrhundert. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen am 28.10.2007.

## B. Das Soziale Bayern – der Verfassungsauftrag

### I. Verfassung der sozialen Gerechtigkeit

Die am 1. Dezember 1946 in einem Volksentscheid angenommene Verfassung des Freistaates Bayern bekennt sich bereits in ihrem Vorspruch mit besonderer Eindringlichkeit zu der Verantwortung des bayerischen Volkes, „angesichts des Trümmerfeldes, zu dem eine Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott, ohne Achtung vor der Würde des Menschen die Überlebenden des zweiten Weltkrieges geführt hat“. Ausdruck dessen ist in besonderer Weise der Auftrag unserer Verfassung zur sozialen Gerechtigkeit – ein Auftrag, der die Verfassung Bayerns nicht nur textlich aus anderen Konstitutionen heraushebt.

Die Verfassung des Freistaates Bayern ist nicht nur ein Musterbeispiel eines die Menschen einbeziehenden, eines ihnen zugewandten staatlichen Textes. Sie ist auch inhaltlich eine Verfassung der Menschlichkeit, ja der „Menschenfreundlichkeit“. Gerade ihre Bestimmungen über das soziale Bayern markieren „Punkte, in denen sie sich von anderen Länderverfassungen unterscheidet und das nicht zu ihrem Nachteil“ (Hans-Jochen Vogel)<sup>2</sup>.

Der Verfassungsanspruch ist eindeutig und nachdrücklich. Bayern ist nicht nur nach den Verfassungsgrundscheidungen ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat, der dem Gemeinwohl dient, wie Artikel 3 Abs. 1 Bayerische Verfassung (BV) in durchaus gängiger Diktion festhält. Die Mütter und Väter der Verfassung haben es nicht bei dieser Formel belassen. Sie wollten mehr. Und sie wussten vor allem genau, was sie wollten. Ihnen war es ernst mit der Vorstellung von einer Ge-

meinschaft, die dem Einzelnen eine Entfaltung seiner auf seine Würde gestützten Persönlichkeit möglich werden lässt.

Vor uns liegt eine Verfassung, die ein Auseinanderdriften der Gesellschaft, eine immer größer werdende Distanz von Arm und Reich, von verschämter Armut hier und unverschämtem Reichtum dort nicht zulassen will. Wie ernst es der Verfassung mit ihrem Bild einer gerechten und solidarischen Gesellschaft ist, zeigt sich an einer Vielzahl von nicht nur abstrakt sozial gestaltenden, sondern geradezu lebenspraktischen Bestimmungen.

### II. Recht auf auskömmliche Arbeit und würdevolle Existenz

Als oberstes Grundrecht sichert die Bayerische Verfassung die Menschenwürde. Dem Gebot des Art. 1 Abs. 1 GG ähnlich verpflichtet Art. 100 BV Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege, die Würde der menschlichen Person zu achten. Anders als das Grundgesetz beschränkt sich aber die Verfassung Bayerns weder auf diese Generalklausel noch verlässt sie sich auf die bloße Ausformung der Menschenwürde durch die klassischen Freiheits- und Gleichheitsgrundrechte sowie die Eigentumsgarantie. Ihr sozialer Auftrag ist konkret.

Mit dem Anspruch jedes Bewohners Bayerns auf eine angemessene Wohnung (Art. 106 Abs. 1 BV) oder dem Recht für jedermann, sich durch Arbeit eine auskömmliche Existenz zu schaffen (Art. 166 Abs. 2 BV), gibt die Verfassung wesentlichen Elementen eines Lebens in Würde ausdrückliche Gestalt. Erwerbsarbeit ist mehr als bloße Existenzsicherung. Sie ist Voraussetzung für eine aktive Beteiligung am Leben in der Gesellschaft. Sie ermöglicht Selbstverwirklichung und emotionale und soziale Stabilität. Deshalb soll nach den Grundentscheidungen der Bayerischen Verfassung jeder, der arbeiten will, auch arbeiten können. Und er soll

<sup>2</sup> Ansprache anlässlich der Verleihung der Verfassungsmedaille am 2.12.2005 im Maximilianeum, München, Redemanuskript. Wenig überzeugend erscheint dagegen, das Besondere der Bayerischen Verfassung mit deren kultureller Dimension in Zusammenhang zu bringen, wie Udo Di Fabio, in: Bayerischer Landtag (Hrsg.) (2007): 60 Jahre Bayerische Verfassung: Über die Berufung unserer Zeit zur Verfassungsgebung. Tutzing/ München. S. 16.

nach dem Willen des Verfassungsgebers von seiner Arbeit auch ordentlich leben können. So sieht Art. 169 Abs. 1 BV ausdrücklich vor, dass für jeden Berufszweig Mindestlöhne festgesetzt werden können, die dem Arbeitnehmer eine den jeweiligen kulturellen Verhältnissen entsprechende Mindestlebenshaltung für sich und seine Familie ermöglichen.

Der hohe Stellenwert, den die Verfassung der Arbeit um der Würde der Persönlichkeit willen zuschreibt, zeigt sich auch in Art. 168 Abs. 1 BV. Jede ehrliche Arbeit hat danach den gleichen Wert und Anspruch auf angemessenes Entgelt. Gegenüber der eigenen Erwerbsmöglichkeit bleibt das Recht auf Fürsorge nachrangig. Jeder Bewohner Bayerns hat es nach Art. 168 Abs. 3 GG für den Fall, dass er arbeitsunfähig ist oder ihm keine Arbeit vermittelt werden kann.

### III. Bildung darf nicht vom Geldbeutel abhängen

Bildung ist die einzig wirksame Prävention gegen Armut. Bildung und Ausbildung entscheiden darüber, wer Arbeit findet und behält. Art. 128 Abs. 1 BV nimmt diesen Gedanken auf und geht – auch insoweit der Würde verpflichtet – doch weit über bloße Nützlichkeitsabwägungen hinaus. Jeder Bewohner hat danach einen Anspruch darauf, eine seinen erkennbaren Fähigkeiten und seiner inneren Berufung (sic!) entsprechende Ausbildung zu erhalten. Jugendarbeitslosigkeit ist danach schon von Verfassungs wegen ein Phänomen, das die staatlichen Organe Bayerns nicht untätig lassen darf.

Wenn Art. 132 BV ergänzend regelt, für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlagen, seine Neigung, seine Leistung und seine innere Berufung maßgebend, nicht aber die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung der Eltern, wird das Auseinanderklaffen von Verfassungsanspruch und Wirklichkeit fast schon schmerzhaft spürbar. Tatsächlich entscheiden ge-

rade in Bayern in besonderer Weise soziale Herkunft, Geldbeutel der Eltern und Wohnort über den Bildungserfolg eines Kindes.

### IV. Verfassung der wahren sozialen Marktwirtschaft

Die bisherigen Betrachtungen zeigen die Bayerische Verfassung als Verfassung der Achtung der Würde und der Persönlichkeit des Einzelnen. Wegen der gleichen Würde aller sind damit auch die Grundentscheidungen für ein gemeinschaftsbezogenes Zusammenleben im Staat getroffen. Solidarität ist für die Bayerische Verfassung nicht nur ein Wort – sie ist staatliches Ordnungsprinzip und Bürgerpflicht zugleich. Und sie erschöpft sich nicht im Anspruch jedermanns auf Sicherung gegen die Wechselfälle des Lebens durch eine ausreichende Sozialversicherung im Rahmen der Gesetze (Art. 171 BV).

Die Bayerische Verfassung verwechselt Individualität nicht mit Egoismus – und schon gar nicht mit dem Recht des ökonomisch Stärkeren. Wirtschaft ist für sie kein Selbstzweck. Die Wirtschaft hat der Gemeinschaft zu dienen. Art. 151 Abs. 1 BV bindet die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit an das Gemeinwohl, insbesondere die Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle und der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung aller Volksschichten. Nach Art. 151 Abs. 2 BV findet gerade auch die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen ihre Grenze in der Rücksicht auf den Nächsten und auf die sittlichen Forderungen des Gemeinwohls.

Art. 158 BV bringt nicht allein die Sozialbindung des Eigentums entsprechend Art. 14 Abs. 2 GG zum Ausdruck. Er stellt darüber hinaus klar, dass dessen offenkundiger Missbrauch keinen Rechtsschutz genießt. Gemäß Art. 157 Abs. 1 BV ist Kapitalbildung nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft. Doch der Verfassungsgeber geht auch darüber noch hinaus. „Arbeitsloses Einkommen“ ist nach Art. 168 Abs. 2 BV mit Son-

dersteuern zu belegen. Nach Art. 161 Abs. 2 BV sind Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.

Die Verfassung erschöpft sich also nicht in einer mehr oder weniger restriktiven Bändigung des Marktes. Sie stellt Wirtschaften und dessen Ertrag vielmehr in eine zwingende soziale Funktionalität. Man ist geneigt, in der Bayerischen Verfassung die Verfassung einer wahrhaft sozialen Marktwirtschaft zu sehen<sup>3</sup>. Es ist objektiv nicht zu erkennen, dass eine solche Charakterisierung der Verfassungsgrundentscheidungen Bayerns ursächlich auf deren Entstehen in der unmittelbaren Nachkriegszeit zurückzuführen wäre, wie es auch wohlwollenden Kommentatoren durchaus zu Eigen ist<sup>4</sup>. Im Gegenteil – je ungebändigter sich der Kapitalismus zeigt, desto aktueller, desto zukunftsfähiger, ja desto zwingender erscheint der Entwurf einer staatlichen Ordnung, die individuelle Freiheit und allgemeine Gerechtigkeit tatsächlich gleichrangig verwirklichen will.

## V. Starke treffen größere Lasten

Die Verfassung lässt schließlich auch bei der Frage, wer welchen Anteil an der Finanzierung des Gemeinwesens zu tragen hat, keine Deutlichkeit vermissen. Nach Art. 123 Abs. 1 BV sind alle im Verhältnis ihres Einkommens und Vermögens und unter Berücksichtigung ihrer Unterhaltungspflicht zu den öffentlichen Lasten heranzuziehen. Bereits nach der Entstehungsgeschichte ist klar, dass damit die Progression bei der Einkommensteuer geregelt ist<sup>5</sup>. Dies steht einer Mitwirkung der Bayerischen Staatsregierung bei der Einführung eines für alle

einheitlichen Einkommensteuer-Tarifs im Bundesrat entgegen<sup>6</sup>. Entsprechende Wahlkampfaktivitäten aus und in Bayern hat dies in der Praxis nicht verhindert.

Die Bestimmung nennt zudem Einkommen und Vermögen als gesonderte Bezugsgrößen für die Auferlegung einer angemessenen Besteuerung. Die Bayerische Verfassung lässt sich daher für die Behauptung, die Erhebung einer Vermögensteuer führe zu einer unzulässigen Doppelbesteuerung des Einkommens, nicht ins Feld führen. Bestrebungen zur Wiedereinführung einer Vermögensteuer werden ungeachtet Art. 123 Abs. 1 BV aber von der Staatsregierung und den derzeitigen Regierungsfractionen im Bayerischen Landtag nicht unterstützt.

Art. 123 Abs. 3 BV legt die Absicht des Verfassungsgebers zur Umverteilung sogar ausdrücklich offen: Die Erbschaftsteuer dient auch dem Zweck, die Ansammlung von Riesenvermögen in den Händen Einzelner zu verhindern. Gerade die Diskussion um die Reform der Erbschaftsteuer hat in der jüngsten Vergangenheit augenfällig gemacht, wie weit sich mittlerweile die Maximen der politischen Entscheidungsfindung in Bayern vom klaren Auftrag der Verfassung<sup>7</sup> entfernt haben.

## VI. Der aktuelle Geltungsanspruch der Verfassung

Der Verfassungsauftrag verpflichtet somit die staatlichen Organe und gesellschaftlichen Akteure Bayerns in einer beispielhaften Weise auf ein Soziales Bayern. Gerade der vielfältig ausformulierte hohe Anspruch an ein soziales und solidarisches

<sup>3</sup> Eingehend zu den Grundzügen des der Entstehung zugrunde liegenden Wirtschaftskonzeptes Wilhelm Hoegners: Kronawitter, Hildegard (1988): Wirtschaftskonzeptionen und Wirtschaftspolitik der Sozialdemokratie in Bayern 1945 - 1949. München. S. 59 ff, insbes. 71 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Vogel (Anm. 2).

<sup>5</sup> Möstl, Markus (2009). In: Lindner, Josef Franz; Möstl, Markus; Wolff, Heinrich Amadeus (2009): Verfassung des Freistaates Bayern. München. Rdnr. 5 zu Art. 123 BV.

<sup>6</sup> Hahnzog, Klaus (2007): Lebendige Bayerische Verfassung – Weiterentwicklung und Revitalisierung. BayVBl. 2007, 321, 324 m. w. Nachw.

<sup>7</sup> Möstl, Markus. In: Lindner, Josef Franz; Möstl, Markus; Wolff, Heinrich Amadeus (2009): Verfassung des Freistaates Bayern. München. Rdnr. 7 zu Art. 123 BV: „Jedenfalls für große, unproduktive ... Vermögen bleibt ein Verfassungsauftrag zur nicht zu gering bemessenen Besteuerung, der – bei allen dem Gesetzgeber sicherlich einzuräumenden Gestaltungsspielräumen – jedenfalls durch eine offensichtlich ... gegenläufige, an dezidiert niedrigen Steuersätzen oder gar an einer Abschaffung der Erbschaftsteuer interessierten Politik verletzt würde.“

Bayern lässt aber das Abweichen, ja die oft geradezu bewusste Abkehr der Verfassungswirklichkeit von Buchstabe und Geist der Verfassung deutlich werden.

Wenn man nach den Gründen hierfür forscht, sei empfohlen, nicht vorschnell die vordergründige Erklärung zu akzeptieren, insbesondere bei den sozialen Grundrechten der Bayerischen Verfassung handele es sich um Bestimmungen, die wegen der Vorrangklausel nach Art. 31 GG mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes oder aufgrund dessen späterer Änderungen ihre Geltung verloren hätten. Bezeichnend für diese Haltung ist die Kommentierung, die sich so oder ähnlich sogar in der nach Art. 188 BV an alle Schülerinnen und Schüler zu verteilenden Textausgabe der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildung immer wieder unter den zitierten Regelungen findet: „Durch Bundesrecht überholte Programmsätze“.

Es ist hier nicht die Stelle, um in Einzelheiten einer verfassungsrechtlichen Diskussion einzutreten. Richtiger Auffassung nach lässt sich über die restriktive Meinung aber trefflich streiten<sup>8</sup>. So erscheint fraglich, ob die Existenz von Grundrechten des Grundgesetzes auch ausdrücklich so benannte Grundpflichten einer Länderverfassung verdrängen kann. Umso weniger sollte dies der Fall sein, wenn es sich um objektive, die staatlichen Organe bindende Vorschriften handelt.

Im Übrigen ist auch für die Grundrechte neben ihrem subjektiven Charakter als Abwehrrechte bzw. Ansprüche gegen den Staat eine objektive Dimension allgemein anerkannt, die verpflichtende Wertentscheidungen des Verfassungsgebers zum Ausdruck bringt.

Jedenfalls mit diesem Gehalt ist an einer Maßgeblichkeit der Verfassungsentscheidungen für ein Soziales Bayern auch für das aktuelle staatliche Handeln bereits rechtstheoretisch nicht zu zweifeln<sup>9</sup>. Tatsächlich handelt es sich aber um eine originär politische Entscheidung, inwieweit sich jedenfalls der Gesetzgeber an den Wertungen und Leitentscheidungen der eigenen Landesverfassung gerade dann orientieren will, wenn ihr unmittelbarer Geltungsanspruch mit der bundesstaatlichen Verfassungslage konkurriert.

<sup>8</sup> Ganz i. d. S. Hahnzog, Anm. 6, S. 322 f.; ders., in: Bayerischer Landtag (Hrsg.), Anm. 2, S. 30.

<sup>9</sup> Vgl. auch Lindner, Josef Franz. In: Lindner; Möstl; Wolff, Rdnr. 3 ff. vor Art. 151 BV.

## C. Krisenzeichen des Sozialen – die bayerische Wirklichkeit

### I. Die Aufkündigung der Solidarität

Eine solidarische Gesellschaft meint mehr tun für den Anderen als das verpflichtende Maß. Wenn aber staatlich Verantwortliche das Soziale gering schätzen, können sie nicht Solidarität von der Gesellschaft erwarten. CSU und Bayerische Staatsregierung finden nichts dabei, offen die gesellschaftliche Solidarität aufzukündigen. Schon der Entwurf für das aktuelle CSU-Grundsatzprogramm<sup>10</sup> rückte ausdrücklich ab von der Forderung Ludwig Erhards nach „Wohlstand für alle“. Stattdessen sollte für die Zukunft als „Motto“ genügen: „Chancen für Alle“.

Wohl nicht zuletzt aufgrund deutlicher Kritik von Seiten der Wohlfahrtspflege wurde die Absage an diese Grundbedingung und Urfunktion einer wirklich sozialen Marktwirtschaft – ebenso wie die Warnung vor dem „Irrweg des Wohlfahrtsstaates“<sup>11</sup> – nicht in die am 28.9.2007 beschlossene Endfassung des Grundsatzprogramms übernommen. Freilich will die Partei im Ergebnis nicht darauf verzichten, ihren Abschied von der Vorstellung einer Teilhabegemeinschaft aller Bürgerinnen und Bürger zu verdeutlichen. So ist das Programm jetzt insgesamt mit der Formel „Chancen für Alle!“ betitelt.

Angesichts der gravierenden tatsächlichen Unterschiede der Lebens- und Zukunftschancen der Menschen in Bayern ist das Versprechen einer solchen „Chancengesellschaft“ ein vergiftetes Geschenk. Wer angesichts des sich ständig verschärfenden Armuts- und Reichtumsgefälles meint, die bloße „Chance“ könne die solidarische Gesellschaft ersetzen, zeigt eine zumindest naive, wenn nicht zynische Haltung. Diese freilich hat in der bayerischen Sozialpolitik durchaus Konjunktur.

So erklärte die damalige bayerische Sozialministerin Christa Stewens im Bayerischen Landtag ihr Unverständnis für Forderungen der SPD nach einem gesetzlichen Mindestlohn mit der Existenz von „Hartz IV“; damit lasse man doch „jedem Menschen ein existenzsicherndes Mindesteinkommen zukommen“<sup>12</sup>. Eine solche Ansicht verletzt aber nicht nur eklatant den verfassungsgeschützten Würdegehalt der Arbeit, sondern bricht auch den Verfassungsauftrag des Art. 169 BV<sup>13</sup>. Längst nimmt die CSU eine Zwei-Klassen-Gesellschaft in Bayern ohne weiteres hin, ja fördert diese sogar. Das gegliederte Schulwesen zementiert unterschiedliche Bildungs- und damit Lebenschancen.

Beim Arzt und im Krankenhaus ist die Mehr-Klassen-Medizin Realität, und für den Bereich der Pflegeversicherung wird die Privilegierung der Privaten Pflegeversicherung aufgrund deren objektiv günstigerer Risikostruktur quasi zum Naturgesetz erklärt. „Der Gesetzgeber hat sich durch die parallele Etablierung einer sozialen und einer privaten Pflegeversicherung, die sich in ihrer rechtlichen Struktur grundlegend unterscheiden, gerade nicht für einen einheitlichen Solidarverband entschieden. Daher haben die in der privaten Pflegeversicherung Versicherten nicht für das Risiko der Versicherten der sozialen Pflegeversicherung einzustehen“, so die Auffassung der Bayerischen Staatsregierung<sup>14</sup>.

Kaltschnäuziger dürfte die Absage an einen Grundsatz gesellschaftlicher Solidarität selten formuliert worden sein. Mit der Aufkündigung der Idee der Solidarität wird aber auch der Anspruch jedes Einzelnen auf gleichberechtigte Teilhabe in Frage gestellt, den der soziale Rechtsstaat verbürgt.

<sup>10</sup> Arbeitsfassung, Stand 16.2.2007, S. 23.

<sup>11</sup> wie vor, S. 9.

<sup>12</sup> LT-Drs. 15/91 vom 17.4.2007, S. 6912.

<sup>13</sup> Dazu B II.

<sup>14</sup> Sozialministerin Stewens in einer Stellungnahme vom 2.8.2007 auf eine Anfrage des Verf. an den designierten Ministerpräsidenten Günter Beckstein zur Zukunft der Pflegeversicherung.

## II. Die Leugnung der Realität – Armut auch in Bayern

Bayern ist ein reiches Land. Doch auch in Bayern ist Armut in Familien, bei Kindern, aber auch im Alter längst Wirklichkeit. Die amtlichen Zahlen sprechen eine klare Sprache. Die langjährige Weigerung der Bayerischen Staatsregierung, die Sozialberichterstattung nach dem 1999 veröffentlichten Bericht zur sozialen Lage in Bayern wieder aufzunehmen, vermochte die Realität im Freistaat nicht dauerhaft zu leugnen. Der im Frühjahr 2009 erschienene Zweite Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern erkennt nunmehr ausdrücklich an, „dass bei allem hohen allgemeinen Wohlstand auch in Bayern Menschen leben, die im Hinblick auf das Ideal der Chancengerechtigkeit und Freiheit – insbesondere die Vermeidung von Armut – unterstützungsbedürftig sind“<sup>15</sup>.

### 1. Armut

Armut lässt sich unter finanziellen Aspekten messen und berechnen. Erfahren und oftmals erlitten wird sie als konkretes Ausgeschlossensein. Wer arm ist, wer über zu geringe Mittel in materieller, aber auch in kultureller und sozialer Hinsicht verfügt, dem stehen Chancen nicht offen, die die Gesellschaft anderen ermöglicht. Armut grenzt aus.

Obwohl Armut sozialwissenschaftlich nicht mehr ausschließlich unter finanziellen Aspekten betrachtet wird, ist doch die Messung monetärer Armut ein wesentlicher Indikator für die Frage einer Eingliederung oder Ausgrenzung von Menschen in der Gesellschaft<sup>16</sup>. Seit der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2001 in Laeken ist es innerhalb der Europäischen Union gebräuchlich, monetäre Armut nicht durch Festlegung einer absoluten Armutschwelle, sondern in einer relativen Betrachtung zum Durchschnittseinkommen in der Gesellschaft des jeweiligen Gebietes zu definieren.

In diesem Konzept des „relativen Armutsrisikos“ wird die Armutsrisikoquote ermittelt. Sie erfasst den Anteil der Personen, die über weniger verfügen als 60 Prozent des „mittleren“ Einkommens (so genanntes medianes Äquivalenzeinkommen). Darunter versteht man dasjenige Einkommen, das von einer Hälfte der Bevölkerung unter- und von der anderen Hälfte überschritten wird. Bei der Ermittlung des Äquivalenzeinkommens wird auf das Haushaltsnettoeinkommen abgestellt. Dabei wird berücksichtigt, auf wie viele Personen sich dieses Haushaltsnettoeinkommen verteilt.

Nach der jetzt gebräuchlichen OECD-Skala wird davon ausgegangen, dass Mehrpersonenhaushalte durch das gemeinsame Wirtschaften im Vergleich zu Einpersonenhaushalten Kosten einsparen. Das Haushaltsnettoeinkommen wird deshalb nicht lediglich durch die Zahl der Haushaltsmitglieder geteilt, sondern es erfolgt eine Gewichtung. Dabei wird dem Haushaltsvorstand der Faktor 1, weiteren Personen ab 15 Jahren der Faktor 0,5 und Personen unter 15 Jahren der Faktor 0,3 zugewiesen. Das verfügbare Äquivalenzeinkommen ermittelt sich demnach im Mehrpersonenhaushalt derart, dass das Haushaltsnettoeinkommen durch den nach den vorstehenden Kriterien zu bildenden Gewichtungsfaktor geteilt wird<sup>17</sup>.

Der Sozialbericht Bayern 2009 weist die sich danach ergebende Armutsrisikoschwelle von 60 Prozent des „mittleren“ Einkommens auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 so aus<sup>18</sup>:

|                             |          |
|-----------------------------|----------|
| - Bayern (BY)               | 877 Euro |
| - Westdeutschland (WD)      | 885 Euro |
| - Bundesrepublik gesamt (D) | 862 Euro |

<sup>15</sup> Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2009): Zweiter Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern. (Im Folgenden: Sozialbericht Bayern 2009). S. 28.

<sup>16</sup> Dazu Sozialbericht Bayern 2009, Abschnitt 1.2.2 und 1.3.2.

<sup>17</sup> Beispiel: Ein Haushalt, in dem ein Ehepaar mit drei Kindern, die jünger als 15 Jahre sind, lebt, hat einen Gewichtungsfaktor von  $(1 + 0,5 + 0,3 + 0,3 + 0,3 =) 2,4$ . Bei einem Haushaltsnettoeinkommen von mtl. 2.400 Euro errechnet sich das Äquivalenzeinkommen auf 1.000 Euro.

<sup>18</sup> S. 134.

## 2. Wesentliche Ergebnisse der AWO/ISS-Langzeitstudie zur Kinderarmut

Die AWO/ISS-Langzeitstudie zur Kinderarmut von 2005<sup>19</sup> legt eine Kombination von Ressourcen- und Lebenslagenansatz zugrunde und ermittelt neben der materiellen Grundversorgung auch die Versorgung der Kinder im sozialen, kulturellen und gesundheitlichen Bereich. Zu ihren wesentlichen Ergebnissen gehören:

- 62 Prozent der Kinder wachsen ohne Armutserfahrungen auf.
- 38 Prozent erleben familiäre Armut.
- Das Risiko arm zu bleiben ist 11,5 Mal höher als das Risiko arm zu werden.
- Hauptrisikogruppen von kindbezogener Armut sind Kinder aus Familien
  - mit Langzeitarbeitslosigkeit und/oder
  - Migrationshintergrund und/oder
  - nur einem Elternteil.

Häufiger sind bei Kindern aus armen Familien

- (zu) frühe Einschulungen,
- sieben Mal häufigere Rückstellungen vom Schulbesuch wegen Defiziten im Sprach- und Sozialverhalten, bei den feinmotorischen und Konzentrationsfähigkeiten,
- Sitzen bleiben,
- schlechte Noten am Ende der Grundschulzeit,
- geringere Übertritte ins Gymnasium (z. B. bei gleich gutem Bildungsniveau von nicht-armer und armer Mutter ist die Chance von nicht-armen Kindern aufs Gymnasium zu kommen, vier Mal höher).

## 3. Familien- und Kinderarmut in Bayern

Auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003<sup>20</sup> ermittelt der Sozialbericht Bayern 2009<sup>21</sup> eine Armutsrisikoquote für Bayern von 10,9 Prozent. Für Westdeutschland liegt diese

bei 11,8 Prozent<sup>22</sup>. Die Armutsrisikoquote beträgt dabei in Bayern für

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| - Frauen                      | 11,1 Prozent |
| - Männer                      | 10,7 Prozent |
| - Kinder von 3 bis 6 Jahren   | 10,1 Prozent |
| - Kinder von 6 bis 10 Jahren  | 7,7 Prozent  |
| - Kinder von 10 bis 15 Jahren | 8,6 Prozent  |
| - Kinder unter 15 Jahren      | 8,8 Prozent  |
| - Paare mit Kindern           | 6,9 Prozent  |
| - Paare mit 3+ Kindern        | 8,6 Prozent  |
| - Paare ohne Kinder           | 9,7 Prozent  |

Der Bericht zur Sozialen Lage in Bayern 2010<sup>23</sup> verwendet im Gegensatz zum Sozialbericht Bayern 2009 hinsichtlich der Wohlstands- und Armutsberechnungen nicht die Daten der EVS, sondern diejenigen des Mikrozensus<sup>24</sup>. Aufgrund der nicht identischen Datengrundlage sind demzufolge die Armutsrisikoquoten des Sozialberichts 2010 nicht unmittelbar mit denjenigen des Sozialberichts Bayern 2009 vergleichbar. Der Sozialbericht Bayern 2010 gibt das Armutsrisiko für das Jahr 2008 auf der Grundlage des zu Recht für maßgeblich erklärten mittleren Einkommens der jeweils betroffenen regionalen Einheit<sup>25</sup> folgendermaßen an<sup>26</sup>:

|                                     |              |
|-------------------------------------|--------------|
| - Bayern                            | 13,6 Prozent |
| - Früheres Bundesgebiet (o. Berlin) | 14,5 Prozent |
| - Bundesrepublik Deutschland        | 14,4 Prozent |

Ungeachtet der abweichenden statistischen Grundlage liefert der Sozialbericht Bayern 2010 einen bedrückenden Einblick über die Zahl der Personen, die seitens der Bayerischen Staatsregierung als armutsgefährdete Personen angesehen werden.

<sup>19</sup> Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (ISS) (2005): Zukunftschancen für Kinder. Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Im Auftrag des AWO Bundesverbandes. Frankfurt am Main.

<sup>20</sup> Sozialbericht Bayern 2009, S. 121 ff.

<sup>21</sup> Nur beispielhafte Nennungen, s. im Einzelnen die Darstellung 1.13 im Sozialbericht Bayern 2009, S. 135 f.

<sup>22</sup> Der Sozialbericht Bayern 2009 (S. 133) legt hierbei eine Armutsrisikoschwelle bezogen auf das jeweilige Gebiet zugrunde. Er nimmt also für Bayern nicht das bundesweite oder westdeutsche Durchschnittseinkommen als maßgebliche Vergleichsgröße, sondern das mittlere Einkommen im Freistaat. Mit der Grundlage der westdeutschen Armutsrisikoschwelle (oben 1.) beträgt die Armutsrisikoquote in Bayern 11,3%.

<sup>23</sup> Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2010): Soziale Lage in Bayern 2010. (Im Folgenden: Sozialbericht Bayern 2010).

<sup>24</sup> Sozialbericht Bayern 2010, S. 46.

<sup>25</sup> Sozialbericht Bayern 2010, S. 42.

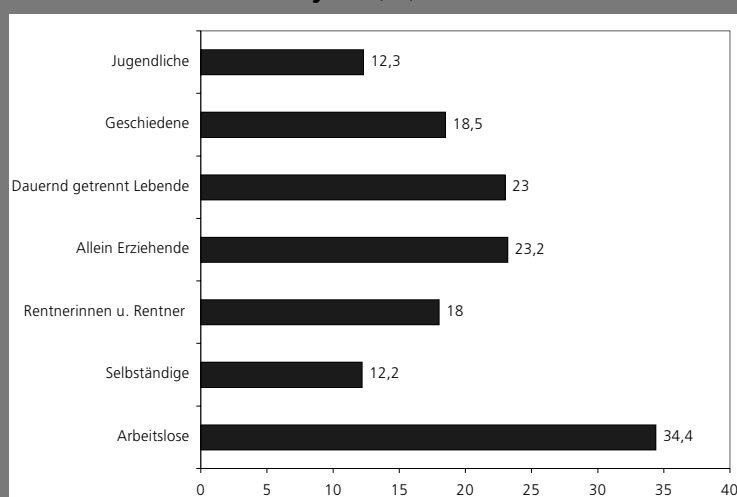
<sup>26</sup> Sozialbericht Bayern 2010, S. 59 f.

Von Armut in Bayern sind danach betroffen<sup>27</sup>

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| - insgesamt               | 1.628.000 |
| darunter:                 |           |
| - Frauen                  | 904.000   |
| - Männer                  | 724.000   |
| - Personen unter 18       | 335.000   |
| - Personen 65 und älter   | 423.000   |
| - Ein-Personen-Haushalte  | 503.000   |
| - Mehr-Personen-Haushalte |           |
| ohne Kind                 | 436.000   |
| - Haushalte mit Kindern   | 669.000   |

Bereits der Sozialbericht Bayern 2009 belegt für einzelne Bevölkerungsgruppen ein zum Teil gravierend erhöhtes Armutsrisiko in Bayern.

Abb. 1 **Armutsrisiko Bayern (%)**



Quelle: Sozialbericht Bayern 2009

Besonders bedrückend zeigt sich im Hinblick auf Familienarmut das Armutsrisiko von Haushalten, in denen Kinder mit einem Elternteil allein leben:

- Allein Erziehende mit 1 Kind 20,3 Prozent
- Allein Erziehende mit 2+ Kindern 27,1 Prozent

Die bisher ausgewiesenen Armutsrisikoquoten errechnen sich unter Einbeziehung staatlicher Sozialleistungen. Ohne Sozialtransfers läge die Armutsrisikoquote in Bayern mit 21,3 Prozent doppelt so hoch. Für Kinder unter 15 Jahren gibt der Sozialbericht Bayern 2009 das Armutsrisiko vor Sozial-

transfers mit 28,1 Prozent an, nach Sozialtransfers sind es noch 8,8 Prozent<sup>28</sup>.

Besondere Betrachtung verdienen im Konzept der relativen Einkommensarmut staatliche Transferleistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II). Personen, die erwerbsfähig sind, ihren Lebensunterhalt aber nicht aus eigenen Mitteln finanzieren können, erhalten Arbeitslosengeld II („Hartz IV“). Nicht erwerbsfähigen Personen, die mit ALG-II-Beziehern in einer so genannten Bedarfsgemeinschaft leben, wird Sozialgeld gewährt. Dabei handelt es sich überwiegend um Kinder unter 15 Jahren. Die Grundsicherungsleistungen, die gemäß SGB II zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums seitens des Staates zur Verfügung gestellt werden, unterschreiten in der Regel die Armutsrisikoschwelle<sup>29</sup>.

In Bayern erhalten zurzeit knapp eine halbe Million Menschen Leistungen nach dem SGB II. In Deutschland sind es rund 6,75 Millionen.

#### Leistungsempfänger nach SGB II

(Juli 2010; Quelle: Bundesagentur für Arbeit)

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| - Bayern                     | 493.898   |
| - Deutschland                | 6.743.838 |
| Vergleichszahlen April 2009: |           |
| - Bayern                     | 463.493   |
| - Deutschland                | 6.510.631 |

#### Kinder unter 15 Jahren in ALG-II-Bedarfsgemeinschaften

(Juli 2010; Quelle: Bundesagentur für Arbeit)

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| - Bayern                     | 135.494   |
| - Deutschland                | 1.741.110 |
| Vergleichszahlen April 2009: |           |
| - Bayern                     | 127.420   |
| - Deutschland                | 1.676.275 |

<sup>27</sup> Sozialbericht Bayern 2010, S. 63.

<sup>28</sup> Sozialbericht Bayern 2009, S. 141.

<sup>29</sup> Sozialbericht Bayern 2009, S. 145 ff., 148.

#### 4. Weitere Kennzahlen zur Armut in Bayern

##### Zahl der „Aufstocker“ bei „Hartz IV“ in Bayern

(März 2010; Quelle: Bundesagentur für Arbeit). Rund 1,35 Millionen Menschen waren im März 2010 in Deutschland „beschäftigte Leistungsbezieher“ im Rahmen der Grundsicherung des SGB II. Dies bedeutet, dass sie zum Leistungsbezug in der Grundsicherung berechtigt waren, obwohl sie gleichzeitig in einem sozialversicherungspflichtigen oder geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnis standen. Es kommt zu dem volkswirtschaftlich wie sozialpolitisch ebenso fragwürdigen wie für die Betroffenen entwürdigenden Zustand, dass im Einzelfall selbst der Lohn aus einer Vollzeitberufstätigkeit ohne „Aufstockung“ mit Leistungen nach „Hartz IV“ nicht ausreicht, das eigene Auskommen zu sichern. Die Zahl der „Aufstocker“ beträgt für Bayern insgesamt 102.381 Personen.

*Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Leistungsbezieher* im Rahmen des SGB II sind in Bayern 54.907 Personen. Davon waren tätig in

- Vollzeit 61,4 Prozent
- Teilzeit 38,6 Prozent

Von sozialversicherungspflichtig beschäftigten Leistungsbezieher sind

- Frauen 58,1 Prozent
- unter 25-Jährige 15,4 Prozent
- Ausländer 27,0 Prozent

*Ausschließlich geringfügig entlohnt* sind beschäftigte Leistungsbezieher nach dem SGB II in Bayern 47.474 Personen. Darunter sind:

- Frauen 61,9 Prozent
- unter 25-Jährige 10,2 Prozent
- Ausländer 26,9 Prozent

##### Empfänger von Grundsicherung (im Alter und bei Erwerbsminderung) in Bayern

(Quelle: Statistisches Jahrbuch für Bayern 2008 und 2009)

- 31.12.2006 82.833 Personen
- 31.12.2007 86.036 Personen
- 31.12.2008 88.570 Personen

##### Zahl der überschuldeten Privatpersonen in Bayern (Quelle: Creditreform. SchuldnerAtlas Deutschland 2010):

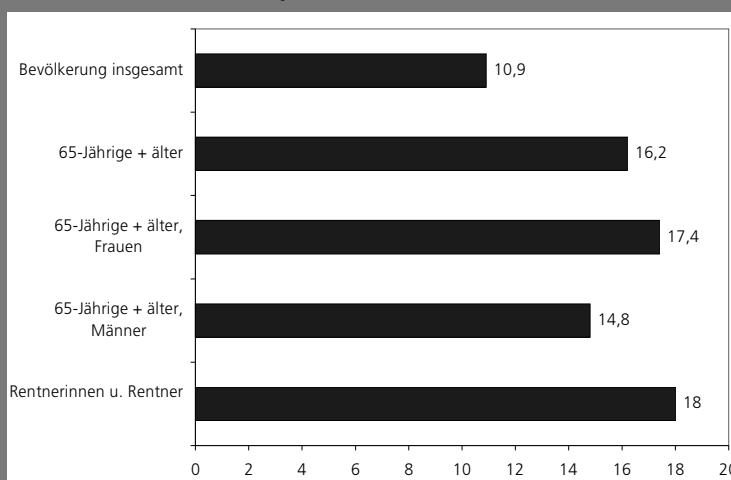
- 2007 790.000 Personen
- 2008 740.000 Personen
- 2009 690.000 Personen
- 2010 730.000 Personen

Im Jahr 2010 betrug die Schuldnerquote, d. h. der Anteil der Personen, bei denen die zu leistenden monatlichen Gesamtausgaben höher sind als ihre Einnahmen, im Verhältnis zu allen Personen ab 18 Jahren für Bayern 7,06 Prozent nach 6,72 Prozent im Jahr 2009 (7,28 Prozent im Jahr 2008).

#### 5. Altersarmut

Der Sozialbericht Bayern 2009 zeigt, dass Ältere in Bayern überdurchschnittlich von Armut betroffen sind<sup>30</sup>. So beträgt die Armutsrisikoquote:

Abb. 2 Armutsrisikoquote – Ältere (%)



Quelle: Sozialbericht Bayern 2009

##### Bayerns Rentnerinnen und Rentner als Wohlstandsverlierer

Rentnerinnen und Rentner gehören zu denjenigen, an denen die positive Entwicklung in Bayern vor der Finanz- und Wirtschaftskrise wie kaum an einer anderen Bevölkerungsgruppe vorbei gegangen ist. Seit 2004 führten erhöhte Zuzahlungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), gestie-

<sup>30</sup> Sozialbericht Bayern 2009, Darstellungen 1.13 und 8.6.

gene Sozialversicherungsbeiträge und Kaufkraftverlust infolge unterbliebener Rentenerhöhungen zu drastischen Mehrbelastungen der Rentnerinnen und Rentner<sup>31</sup>. Bereits die Höhe der derzeit bezogenen staatlichen Rente (so genannte Bestandsrente) erweist sich in vielen Fällen nicht als armutsfest. Bayern ist zudem bei der Höhe der Altersrenten Schlusslicht aller Bundesländer<sup>32</sup>.

Der Sozialbericht Bayern 2009 gibt den durchschnittlichen monatlichen Rentenzahlbetrag für Renten nach dem SGB VI (insgesamt: Erwerbsfähigkeitsminderung, Alter, Witwen- und Waisenrenten) in Bayern für das Jahr 2006 mit 647 Euro an<sup>33</sup>. Gerade bei den Altersrenten zeigt sich dabei in Bayern eine deutliche Differenzierung zwischen den Geschlechtern:

- Altersrente für Männer 975 Euro
- Altersrente für Frauen 497 Euro

Altersarmut ist also auch in Bayern überwiegend weiblich.

### Neurenten unter Niveau

Das Internationale Institut für empirische Sozialökonomie (inifes)<sup>34</sup> ermittelte 2009 für Bayern eine doppelte Problematik bezüglich der Höhe der Neurenten (Rentenbezüge wegen Alters und vermindelter Erwerbsfähigkeit). Bayern ist hier zweigeteilt. Während in den Ballungsräumen Nürnberg und München überdurchschnittlich hohe Bezüge festzustellen sind (München 710 Euro, Dachau 770 Euro, Landkreis Erlangen-Höchststadt 773 Euro, Landkreis Fürth 767 Euro), liegen die Renten in den strukturschwachen Regionen Bayerns deutlich niedriger (Hof 658 Euro, Landkreis Rhön-Grabfeld 597 Euro, Landkreis Regen 542 Euro).

| Tab. 1 Durchschnittliche Neurente 2009 (€) |           |        |        |
|--------------------------------------------|-----------|--------|--------|
| Region                                     | Insgesamt | Männer | Frauen |
| Bayern                                     | 665,75    | 856,94 | 477,64 |
| Oberbayern                                 | 696,59    | 871,47 | 519,88 |
| Niederbayern                               | 600,95    | 808,47 | 400,99 |
| Oberpfalz                                  | 612,16    | 819,37 | 415,61 |
| Oberfranken                                | 659,70    | 838,73 | 484,51 |
| Mittelfranken                              | 688,76    | 879,21 | 505,10 |
| Unterfranken                               | 656,71    | 885,59 | 438,26 |
| Schwaben                                   | 645,50    | 839,90 | 452,41 |

Quelle: inifes; zit. in: tz München 18.12.2009

Im west- und gesamtdeutschen Vergleich belegt Bayern beim Rentenniveau zudem einen hinteren Platz. Der Sozialbericht Bayern 2010<sup>35</sup> beziffert die Zahlbeträge neuer Versichertenrenten<sup>36</sup> für 2008 in Bayern auf 672 Euro, in Westdeutschland auf 681 Euro und in der Bundesrepublik Deutschland auf 691 Euro.

### Ursachen von Altersarmut

Die Hauptursachen für Armut im Alter sind leicht zu benennen. Sie liegen zum einen in der von der Politik mit Hinweis auf „die demographische Entwicklung“ bewusst herbeigeführten Absenkung des Renteniveaus (im Jahr 2030 etwa 20 Prozent niedriger als heute)<sup>37</sup>. Hinzu treten Fortwirkungen der Verwerfungen des Arbeitsmarktes und der Beschäftigungsverhältnisse.

Niedrige Altersrenten sind eine Folge

- zunehmender Einkommensarmut in den Zeiten der Berufstätigkeit wegen niedriger (Real-)Löhne,
- der Abdrängung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in sozialversicherungsfreie bzw. geringfügig entlohnte Beschäftigungsformen,
- einer hohen Arbeitslosigkeit allgemein,

<sup>31</sup> Der VdK Bayern beziffert die Mehrbelastungen bei einer Rentenzahlung von 1.300 Euro monatlich auf ca. 130 Euro pro Monat. Jahrespressekonferenz München, 9.8.2007. Der Sozialbericht Bayern 2009, S. 536, berechnet einen realen Rückgang der Zahlbeträge von Neurenten für 2000 bis 2007 um 15,3 Prozent.

<sup>32</sup> Übersicht Altersrentenzahlungen pro Monat. Deutsche Rentenversicherung. Stand 31.12.2008. Zitiert nach tz München vom 12.8.2010.

<sup>33</sup> Darstellung R 22, S. 78.

<sup>34</sup> Zitiert nach tz München vom 18.12.2009: Der bayerische Rentenatlas.

<sup>35</sup> S. 98.

<sup>36</sup> Brutto (d. h. ohne Berücksichtigung von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung) ausbezahlte Rente für solche Rentenempfänger, die im jeweiligen Jahr erstmals eine Rente bezogen haben.

<sup>37</sup> Bohsem, Guido (2008): Altersarmut in Deutschland nimmt zu. Süddeutsche Zeitung vom 22.04.2008. Der Sozialbericht Bayern 2009, S. 537, errechnet ein 10 Prozent niedrigeres Rentenniveau bis 2021 im Verhältnis zu 2007.

- individuell vermehrt auftretender Zeiten ohne Beschäftigung. Waren „gebrochene Erwerbsbiografien“ bislang typisch für Frauen, werden sie immer mehr zum allgemeinen Phänomen des „modernen“ Arbeitslebens.

Altersarmut entsteht aber auch durch unzureichende Leistungen der Pflegeversicherung. Hatte die Einführung der Pflegeversicherung 1995 die Sozialhilfebedürftigkeit erheblich reduziert, so ist infolge der bis Mitte 2008 unterbliebenen Anpassung der Versicherungsleistungen wieder eine steigende Tendenz festzustellen.

In den Altenhilfeeinrichtungen der Arbeiterwohlfahrt in Bayern zeigt sich die Dramatik der Situation. So waren zum Jahresende 2007 in den Einrichtungen der AWO in Bayern bereits wieder 40 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner auf den Bezug von Hilfe zur Pflege angewiesen. Zum Jahresende 2006 lag der Anteil der sozialhilfebedürftigen Bewohnerinnen und Bewohner noch bei 35 Prozent. Während die Bewohnerinnen und Bewohner damals zuvor durchschnittlich 22 Monate lang Selbstzahler waren, ergibt sich zum Jahresende 2007, dass im Durchschnitt nur noch 19 Monate die Kosten des Heimes selbst getragen werden konnten.

#### **Empfänger von Hilfe zur Pflege in Bayern**

(Quelle: Statistisches Jahrbuch für Bayern 2009)

- |        |        |
|--------|--------|
| - 2007 | 35.131 |
| - 2008 | 35.294 |

Die wieder steigende Sozialhilfebedürftigkeit belastet nicht nur die Sozialhilfeträger. Davor steht die Inanspruchnahme der Angehörigen. So führen steigende Aufwendungen für Pflegeleistungen nicht nur zu zunehmender Altersarmut, sondern sind ein ernst zu nehmendes Thema auch in Bezug auf die finanzielle Situation der Familien in Bayern. Mit der Altersarmut droht die Familienarmut.

#### **6. Bavaria divisa est**

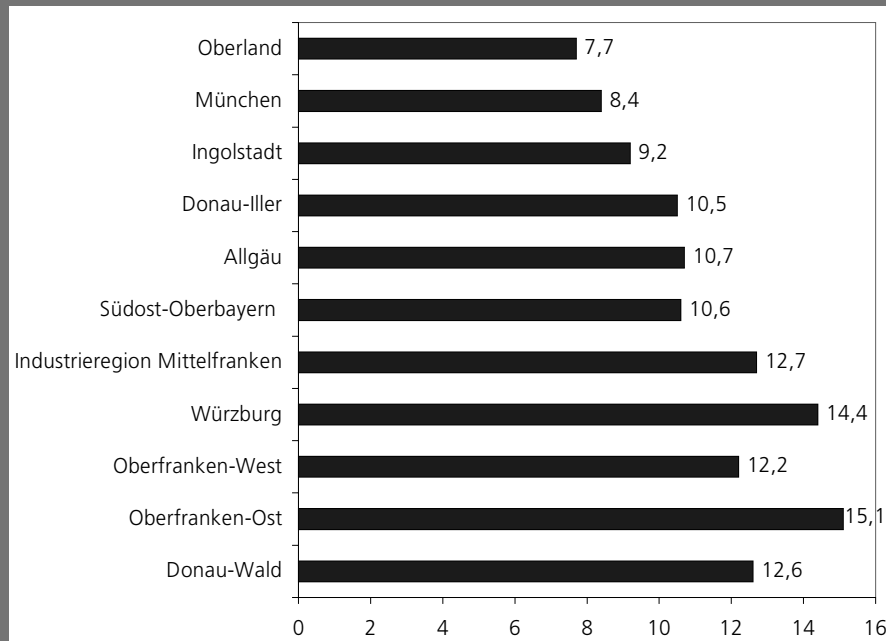
Mit dem Sozialbericht Bayern 2009 steht die Erkenntnis überdeutlich im Raum, dass Bayern durch ausgeprägte Disparitäten gekennzeichnet ist. Bayern ist nach den Feststellungen des Sozialberichtes ein geteiltes Land, das durch ein nicht länger weg zu diskutierendes Nordost-Südwest-Gefälle markiert ist. (Siehe Darstellungen im Anhang.)

So ist Bayern nicht nur im Verhältnis Ländlicher Raum zu Verdichtungsraum (Darst. R32), sondern auch geografisch zu Lasten Nord- und Ostbayerns durch signifikante Wertschöpfungsunterschiede geprägt (Darst. R33). Diese schlagen sich nieder in spürbaren Lohn- und Einkommensdifferenzen (Darst. R21 und R39) und in der Folge in geringeren Altersrenten (Darst. R22).

Diese ökonomischen Feststellungen gehen einher nicht nur mit deutlichen Divergenzen etwa der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur (Darst. 3.22 und R33), sondern auch des Bildungserfolges (Darst. 3.75 bis 3.77). Nicht zu leugnende regionale Qualifikationsunterschiede (Darst. 2.10) tragen sodann mit dazu bei, dass insbesondere im Bereich der Nordost- und Ost-Flanke Bayerns die Arbeitsmarktprobleme nach wie vor greifbar sind (Darst. 2.28 und 2.29 sowie die jeweiligen Arbeitslosenquoten in den bayerischen Arbeitsagenturbezirken).

Korrespondierend zeigt sich Bayern auch bei der Armutsentwicklung als geteiltes Land. So verdeutlicht die anhand der Raumordnungs-(Planungs-)Regionen differenzierende Darstellung des DPWV-Armutsatlases von 2009<sup>38</sup> eine regelrechte Zweiteilung des Freistaates. Während sich südlich der Achse Würzburg-Passau mit die niedrigsten Armutsrisikoquoten in ganz Deutschland finden, zeigt sich der Norden und (Nord-)Osten des Freistaates mit bis nahezu doppelt so hohen Armutsquoten.

<sup>38</sup> Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. (2009): Unter unseren Verhältnissen ... Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland. Berlin. S. 42 f., mit den Daten für alle Raumordnungs-(Planungs-)Regionen Bayerns für das Jahr 2007.

Abb. 3 **Armutsrisikoquote – Region (%)**

Quelle: DPWV Armutsatlas 2009

Diese Phänomene verschärfen im Verein mit unterlassener Infrastrukturanpassung (vgl. die Mangelanzeige „Breitbandversorgung des Ländlichen Raumes“) die vorhandenen regionalen wirtschaftlichen Disparitäten weiter.

Der Sozialbericht Bayern 2009 zeigt die unmittelbare soziogeografische Dimension der Wirkungskette: Fehlende Zukunftserwartungen führen nicht zuletzt zu unübersehbaren Abwanderungsbewegungen aus Nordost- und Ostbayern (Darst. R3), die dort zu einem weiteren Ansteigen des Durchschnittsalters der Bevölkerung (Darst. R4) und einer deutlich negativen Bevölkerungsvorausberechnung bis 2025 beitragen (Darst. R15). Dass mit diesen Entwicklungen nicht nur der Kreislauf sich weiter verstärkender regionaler Wertschöpfungsunterschiede immer neu in Gang gesetzt wird, sondern sogar bei der Lebenserwartung die Bevölkerung im Westen und Südwesten Bayerns im Vorteil liegt (Darst. R7), belegt unmittelbar, welches Bedrohungspotential das Disparitätenproblem für den künftigen Zusammenhalt Bayerns bietet.

### III. Solidarität in Schieflage

#### 1. Geld- und Immobilienvermögen in Bayern – die Fakten

Der Sozialbericht Bayern 2009 zeigt: Bayern ist ein reiches Land – reicher noch als der Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer<sup>39</sup>. Das Nettovermögen an Geld, d. h. nach Abzug der Verbindlichkeiten, beträgt danach:

- Geldvermögen je Haushalt in Bayern: 54.604 Euro
- Geldvermögen je Haushalt im westdeutschen Durchschnitt: 44.067 Euro

Kennzeichnend für die Situation in Bayern ist weiterhin, dass hier mehr Haushalte Immobilienvermögen in Form selbstgenutzten Wohneigentums besitzen:

- Anteil der Haushalte mit Immobilienvermögen in Bayern: 57,7 Prozent
- Anteil der westdeutschen Haushalte mit Immobilienvermögen: 51,8 Prozent

Die Verteilung des Nettogesamtvermögens (Geld-

<sup>39</sup> Sozialbericht Bayern 2009, S. 30.

und Immobilienvermögen, ohne Betriebsvermögen) in Bayern zeigt indes extreme Unterschiede<sup>40</sup>.

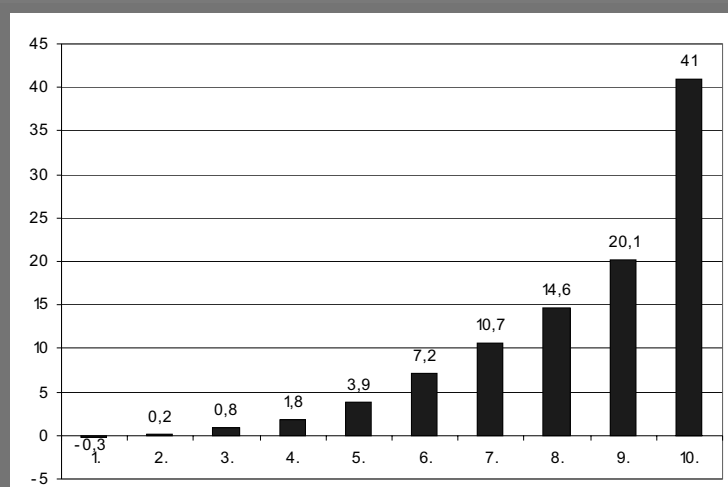
| Tab. 2 <b>Verteilung Nettogesamtvermögen in Bayern (Euro)</b> |                                               |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Gruppen von Vermögensbesitzern                                | durchschnittliches Nettogesamtvermögen (Euro) |
| 1. Zehntel                                                    | - 4.942                                       |
| 2. Zehntel                                                    | 3.898                                         |
| 3. Zehntel                                                    | 14.495                                        |
| 4. Zehntel                                                    | 35.123                                        |
| 5. Zehntel                                                    | 75.523                                        |
| 6. Zehntel                                                    | 137.653                                       |
| 7. Zehntel                                                    | 206.327                                       |
| 8. Zehntel                                                    | 280.257                                       |
| 9. Zehntel                                                    | 386.861                                       |
| 10. Zehntel                                                   | 789.944                                       |
| Quelle: Sozialbericht Bayern 2009                             |                                               |

gar über weit mehr als die Hälfte (61 Prozent) des gesamten Vermögens in Bayern. Die bittere Kehrseite der Bilanz: 30 Prozent der Haushalte in Bayern haben zusammen nicht einmal 1 Prozent des Gesamtvermögens im Freistaat in Händen.

Dabei vermittelt der Sozialbericht Bayern 2009 sogar noch ein beschönigendes Bild der wirklichen Lage. So bleibt in der der Auswertung zugrundeliegenden Methodik der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) das Produktivvermögen, d. h. der Besitz von bzw. die Beteiligung an Betriebsvermögen, unberücksichtigt<sup>41</sup>.

Der Sozialbericht gesteht ein, dass „das Durchschnittsvermögen im obersten Vermögensdezil erheblich höher“ wäre<sup>42</sup>, „würde man die Betriebsvermögen einbeziehen“. Zusätzlich ist zu beachten, dass bei der EVS Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von über 18.000 Euro gar nicht enthalten sind. Es fehlt also ein Großteil gerade der Haushalte, bei denen besonders hohe Vermögen zu erwarten sind<sup>43</sup>.

Abb. 4 **Vermögensverteilung Bayern (%)**



Quelle: Sozialbericht Bayern 2009

Demnach besitzt eine kleine Minderheit die Mehrheit des Gesamtvermögens im Freistaat: Die vermögendsten 10 Prozent der Bevölkerung verfügen mit 41 Prozent über einen größeren Anteil am Gesamtvermögen als 80 Prozent der Menschen in Bayern, die „oberen“ 20 Prozent gemeinsam so-

## 2. Bayern und Deutschland auf dem Weg in eine Gesellschaft ohne Mitte

Der Sozialbericht Bayern 2009 bestätigt letztlich nur Erkenntnisse der neueren sozialwissenschaftlichen Forschung, vor denen die Politik freilich zu lange die Augen verschlossen hat. Wie Deutschland befindet sich auch Bayern auf dem Weg in eine Gesellschaft ohne Mitte. Die Schere zwischen Arm und Reich klafft immer weiter auseinander.

### Die Schere zwischen Arm und Reich klafft immer weiter

Die zunehmende Dramatik der Situation wird deutlich aus der Analyse der Vermögenserhebung im Rahmen des sozio-oekonomischen Panels

<sup>40</sup> Sozialbericht Bayern 2009, S. 151, Angaben jeweils bezogen auf die Haushaltsebene.

<sup>41</sup> Sozialbericht Bayern 2009, S. 148.

<sup>42</sup> S. 151, unter Annahme einer Steigerung um 17,4 Prozent.

<sup>43</sup> Vgl. Sozialbericht Bayern 2009, S. 148.

(SOEP) durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)<sup>44</sup>. Das SOEP erfasst die Vermögenskomponenten umfassend, u. a. auch durch Einbeziehung von Betriebsvermögen. Die wesentlichen Ergebnisse fasst das DIW so zusammen:

- Mehr als zwei Drittel der Bevölkerung verfügten im Jahre 2002 über kein oder nur ein sehr geringes individuelles Nettovermögen (Geld- und Realvermögen).
- Im Gegensatz dazu besitzen die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung knapp 60 Prozent des gesamten Vermögens.
- Das oberste Prozent (!) allein kann mehr als 20 Prozent des gesamten Vermögens auf sich vereinen.
- Die untersten 70 Prozent haben dagegen einen Anteil am Gesamtvermögen von noch nicht einmal 10 Prozent!

### **Einkommensunterschiede wachsen**

Das DIW weist im Rahmen einer weiteren Studie<sup>45</sup> nach, dass auch die Einkommensgegensätze zwischen ärmeren und reicheren Haushalten in Deutschland seit 2000 wachsen. Dabei hat nicht nur die Zahl der Haushalte mit geringem Einkommen zugenommen, sondern ebenso das Einkommensgefälle zwischen Ärmern, Mittelschicht- und Besserverdiener-Haushalten<sup>46</sup>. Das Fazit der Studie ist ebenso eindeutig wie alarmierend:

„Die vorgelegte Datenauswertung belegt, dass es einen deutlichen Anstieg des Anteils der unteren Einkommensgruppe gibt, und dass die mittlere Einkommensgruppe, deren Gewicht in der langen Periode seit dem Zweiten Weltkrieg enorm gestiegen ist, Verlierer der Umschichtungen der Einkommensverteilung im letzten Jahrzehnt ist. Aus dieser Gruppe sind einige in die obere Einkommensgruppe auf- und viele in die untere Einkommensgruppe abgestiegen ...

Die Einkommenspolarisierung kann ... nicht als irrelevante Verschiebung der Einkommensver-

teilung abgetan werden, vielmehr ist die Sicherung der Mitte als eine wichtige Voraussetzung für die Stabilität demokratischer Entscheidungsprozesse anzusehen.“

### **Erbschaft und Schenkung verstärken Ungleichheit**

Ein nicht unwesentlicher Teil der Vermögensbildung wird durch private Vermögenstransfers ermöglicht, d. h. durch Erbschaften und Schenkungen. So werden in Deutschland pro Jahr rund 36 Mrd. Euro vererbt und weitere 14 Mrd. Euro durch Schenkung übertragen. Personen und Haushalte mit einem höheren Einkommen und bereits vorhandenem Vermögen sowie höherer Bildung erben sowohl häufiger als auch höhere Beträge. Im Ergebnis wird so durch Erbschaften und Vermögensweitergabe durch Schenkungen die Ungleichheit in der Vermögensverteilung noch verstärkt<sup>47</sup>.

### **Die Weltwirtschaftskrise macht Reiche noch reicher**

In diesem Zusammenhang ist auf eine bislang wenig diskutierte Folge<sup>48</sup> der Bewältigung der jüngsten Weltwirtschaftskrise zu verweisen. Ihr wurde überwiegend mit kreditfinanzierten staatlichen Konjunkturprogrammen begegnet. Die Zinsen hierfür werden aus Steuern aufgebracht und belasten den Haushalt. Damit werden die Handlungsspielräume des Staates zukünftig weiter eingeschränkt, was insbesondere Abstriche bei den staatlichen Sozialausgaben erwarten lässt.

Das gängige Argument, eine steigende Staatsverschuldung belaste die nachfolgenden Generationen, ist aber nur unter dieser Perspektive richtig. Tatsächlich stehen dem Forderungen der Gläubiger des Staates gegenüber, die über den Zinsertag zu einer Steigerung des Vermögens derjenigen führen, die jetzt schon mehr Geld haben, als sie brauchen und es deshalb verleihen können. Diese Forderungen gehen auch nicht unter, sondern werden an die nächste Generation vererbt.

<sup>44</sup> DIW Wochenbericht Nr. 45/2007, S. 665 ff.

<sup>45</sup> Goebel, Jan; Gornig, Martin; Häußermann, Hartmut (2010): Polarisierung der Einkommen. Die Mittelschicht verliert. DIW Wochenbericht Nr. 24/2010, S. 2 ff.

<sup>46</sup> Die Kluft wächst. In: Böcklerimpuls 11/2010, S. 2.

<sup>47</sup> Sozialbericht Bayern 2009, S. 152.

<sup>48</sup> Manfred Kallenbach sei für diesen Hinweis herzlich gedankt.

### 3. Tragen starke Schultern wirklich mehr?

Die offensichtliche Schieflage im gesellschaftlichen Gefüge zwischen Arm und Reich wird geleugnet – ja argumentativ sogar ins Gegenteil verkehrt. So verteidigt das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Gutverdiener gegen den Vorwurf, sie entzögen sich der Solidarität der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme<sup>49</sup>. Die 30 Prozent der deutschen Haushalte mit den höchsten Einkommen finanzierten doch mehr als 50 Prozent der Beiträge zu den Sozialversicherungen. Das Sozialstaatsprinzip werde also sehr wohl umgesetzt.

Schaut man sich die Zahlen allerdings genauer an, stellt man fest, dass sie trügen. Aus der eigenen Statistik des IW geht nämlich hervor, dass Bestverdiener lediglich 17,8 Prozent ihres so genannten Markteinkommens aus Erwerbstätigkeit (einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) sowie aus Vermögen, Vermietung und Verpachtung als Sozialversicherungsbeiträge zahlen. Angehörige der unteren Einkommensgruppen müssen dagegen knapp die Hälfte ihres Markteinkommens oder gar noch mehr (insbesondere bei Ruheständlern ohne entsprechende Einkünfte wegen der Sozialabgabepflicht in der Kranken- und Pflegeversicherung) für ihre soziale Absicherung aufwenden. Armin Jelenik kommentiert treffend<sup>50</sup>:

„Genau an dieser Stelle liegt die schreiende Ungerechtigkeit unseres Sozialstaates: Menschen, die eigentlich jeden Euro brauchen, um ihr Leben zu finanzieren, müssen die Hälfte oder sogar noch mehr ihres Einkommens als Versicherungsbeiträge abführen; und diejenigen, die genug Geld haben, entfliehen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze in die private Versicherung, obwohl gerade diese leistungsfähigen Einkommen benötigt würden, um den medizinischen Fortschritt und den demografischen Wandel zu finanzieren. Es besteht also dringend

Reformbedarf. Denn Gerechtigkeit bemisst sich nicht nach absoluten Beiträgen, sondern nach der prozentualen Beteiligung an der Solidarität.“

## IV. Der Einzelplan 10 – wenig geliebtes Kind des Staatshaushaltes

Die schwierige Lage des Einzelplanes 10 Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, also des Sozialbereichs im Bayerischen Staatshaushalt, ist spätestens mit dem Nachtragshaushalt 2004 einer breiteren Öffentlichkeit bewusst geworden.

### 1. „Bayern der sozialen Kälte“ – der Nachtragshaushalt 2004

Ministerpräsident Edmund Stoiber hatte bei seiner Regierungserklärung am 6.11.2003<sup>51</sup> wohl zur Überraschung selbst der eigenen CSU-Landtagsfraktion, jedenfalls aber der Öffentlichkeit, einen rigiden Sparkurs für Bayern angekündigt.

„Die Erfahrung heute ist: Wenn alle zusammen zu wenig Kinder haben und die Gesellschaft altert, sprengt das unser Sozialsystem. Eine neue Bescheidenheit in allen Phasen des Lebens ist notwendig.“

„Wir müssen unsere Kräfte sammeln und den Staat auf das Wesentliche konzentrieren! Wir müssen von der ‚Rundum-Versorgung‘ in allen Bereichen Abschied nehmen ... Wir brauchen eine Neujustierung des Staates.“

„Es wäre für uns politisch bequemer, den Menschen all das weiterhin zu geben, was sie bisher vom Staat erhalten und Verbänden und Institutionen all das weiter zu zahlen, woran sie sich über Jahre und Jahrzehnte gewöhnt haben.“

„Wir werden die Ausgaben im Staatshaushalt zurückführen. Gemessen am Jahr 2003 wollen wir bis zum Jahr 2008 insgesamt 15 Prozent

<sup>49</sup> Institut der deutschen Wirtschaft (IW): Bericht über die Studie „Soziale Umverteilung in Deutschland“. In: iwd Nr. 23/2009, S. 4 f.

<sup>50</sup> Siecher Sozialstaat. Reiche zahlen zu wenig, Arme zu viele Beiträge. Nürnberger Nachrichten vom 5.6.2009, S. 2.

<sup>51</sup> Regierungserklärung „Perspektiven für Bayern schaffen – sparen – reformieren – investieren“. LT-Drs. 15/5 vom 6.11.2003, S. 48 ff.

einsparen. Für 2004 streben wir Einsparungen in Höhe von 10 Prozent an ... Wir werden schon in diesem Nachtragshaushalt schmerzliche Einsparungen treffen, die bei freiwilligen und auch bei gesetzlichen Leistungen zu zweistelligen prozentualen Kürzungen führen werden.“

Staatsministerin Christa Stewens exekutierte den seitens des Ministerpräsidenten vorgegebenen Sparkurs für den Sozialhaushalt beflissentlich. Am Ende stand mit einem Einsparvolumen von 9,9 Prozent die gewünschte „Punktlandung“. Gegenüber dem Stammhaushalt 2004 verringerten sich die dem Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen zur Verfügung stehenden Mittel um insgesamt 161,09 Millionen Euro<sup>52</sup>. Der Streichungskurs führte zu schmerzhaften Kürzungen über alle Bereiche der sozialen Arbeit:

- Leistungen für die Familie minus 40 Prozent – Landeserziehungsgeld minus 19 Prozent (36,5 Millionen Euro)
- Leistungen für die Jugend minus 13 Prozent (4,5 Millionen Euro)
- Landesplan für Altenhilfe minus 17 Prozent und Bayerisches Netzwerk Pflege minus 9 Prozent (4,2 Millionen Euro)
- Landesplan für Behinderte minus 20,5 Prozent (4,1 Millionen Euro)
- Blindengeld minus 15 Prozent (11,3 Millionen Euro)
- Leistungen an Aussiedler und Asylbewerber minus 28 Prozent (60,9 Millionen Euro)

Weitere Kürzungen bzw. Streichungen von Leistungen im Bereich

- Frauenpolitik (minus 10 Prozent),
- arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (minus 73 Prozent),
- Insolvenzberatung (minus 58 Prozent),
- Obdachlosenhilfe (minus 100 Prozent),
- Betreuungsvereine (minus 100 Prozent) usw.

Der Nachtragshaushalt 2004 brachte der Bayerischen Staatsregierung und insbesondere Ministerpräsident Stoiber zu Recht den bereits sprichwört-

lich gewordenen Vorwurf eines „Bayerns der sozialen Kälte“ ein.

## 2. Schwierige Jahre ab 2005

Tatsächlich sind die Mittel des Freistaates in diesem Bereich in den Folgejahren nicht nur nicht wieder aufgewachsen, sondern sie sind im Gegenteil sogar weiter gesunken. So verzeichnete der Haushalt 2006 (Soll-Ansätze des Nachtragshaushaltes) - wenn man ihn zutreffenderweise um die vom Freistaat nur an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden durchgereichten 240 Millionen Euro Bundesmittel für die nach dem SGB II neu durch die Kommunen zu erbringenden Leistungen für Unterkunft und Heizung an Empfänger der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige bereinigt - ein Volumen, welches mit 1,8402 Milliarden Euro noch um 3,6 Millionen Euro unter dem Ist-Abschluss des „berüchtigten“ Nachtragshaushaltes 2004 mit 1,8438 Milliarden Euro lag.

Mit dem Doppelhaushalt 2007/2008 verbanden sich weitere gravierende Einschnitte im Sozialbereich. Der Umfang des Sozialtats sank weiter. Die Gesamtausgaben verringerten sich von 2,0802 Milliarden Euro auf 2,0486 Milliarden Euro im Jahr 2007 und 2,0659 Milliarden Euro in 2008. Bereinigt um die Hartz-IV-Erstattungen des Bundes von unverändert 240 Millionen Euro ergibt sich ein tatsächlicher Mitteleinsatz von 1,8086 Milliarden Euro (2007) bzw. 1,8259 Milliarden Euro (2008).

Wiederum wurde also der Nachtragshaushalt 2004 unterschritten. Dies blieb nicht ohne Folgen für wichtige Leistungsbereiche. So sanken mit dem Einstellen der staatlichen Investitionskostenförderungen im Bereich der stationären Altenhilfe die Zahlungen für den Landesplan für Altenhilfe von 20 auf 5,4 Millionen Euro, die Leistungen für Behinderte sogar in einer Größenordnung von über 30 Millionen Euro von 289,5 Millionen auf 268,1 Millionen Euro.

Auch die für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 zu verzeichnenden zusätzlichen Steuermehreinnahmen für den Freistaat in Höhe von weit über 3 Milliarden Euro bewirkten seitens der CSU-Staatsre-

<sup>52</sup> Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2004): Der Bayerische Staatshaushalt Nachtrag 2004, München. S. 83 ff.

gierung und der Mehrheitsfraktion im Bayerischen Landtag keinen echten Kurswechsel für den Bereich des Sozialhaushalts. Zwar sah der Nachtragshaushalt 2008<sup>53</sup> eine Ausweitung der Gesamtausgaben des Einzelplanes 10 Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen um 127,5 Millionen Euro gegenüber dem Ansatz des Doppelhaushaltes 2007/2008 vor (entspricht 1,9534 Milliarden Euro ohne die Hartz-IV-Bundesleistungen). Dabei blieb aber die Steigerung des Sozialhaushaltes (+ 6,2 Prozent) klar hinter derjenigen des Gesamthaushaltes (+ 7,3 Prozent auf 39,0268 Milliarden Euro) zurück.

### 3. Dauerhafte Wende zum Besseren?

Mit dem Doppelhaushalt 2009/2010 kam es zu leichten Anhebungen der Ansätze des Einzelplanes 10 auf 2,3023 Milliarden Euro in 2009 sowie 2,3608 Milliarden Euro in 2010 (ohne Hartz-IV-Erstattungen des Bundes 2,0623 Milliarden Euro in 2009 bzw. 2,1208 Milliarden Euro in 2010). Während bereits diese Aufstockung wesentlich durch gesteigerte Ausgaben für die Kinderbetreuung bedingt wurde, so resultiert schließlich die weitere Steigerung des Etats auf 2,5101 Milliarden Euro im Nachtragshaushalt 2010<sup>54</sup> nahezu vollständig aus einer Anhebung der Mittel für Kindertageseinrichtungen und Tagespflege im Umfang von 140,6 Millionen Euro. Diese Entwicklung zur Verbesserung der Situation der Kinderbetreuung in Bayern ist erfreulich. Sie verdeutlicht sozialpolitisch aber primär ein endlich erwachtes Bewusstsein für den diesbezüglich im Freistaat gegebenen Nachholbedarf. Eine substanzielle Verbesserung für die übrigen Aufgabengebiete des Sozialhaushalts ist damit nicht verbunden.

Deutlich sei im Übrigen darauf hingewiesen, dass ein Volumen des Sozialhaushaltes mit rund 2,3 Milliarden Euro eigener Haushaltsmittel des Freistaates angesichts eines Gesamthaushaltsvolumens von über 42 Milliarden Euro den permanent erhobenen Vorwurf, die Sozialausgaben wären schlichtweg nicht mehr zu schultern, in keiner

Weise rechtfertigt. Tatsächlich wendet der „Sozialstaat“ Bayern also nicht einmal 6 Prozent der staatlichen Mittel für den Sozialbereich auf.

## V. Die Umwertung des Sozialstaatsverständnisses

Ähnlich gravierend wie die weitere Verschärfung der finanziellen Rahmenbedingungen für die soziale Arbeit in Bayern erscheint, dass zunehmend unklarer wird, inwiefern sich die Bayerische Staatsregierung noch an bislang als gesichert geltende Grundsätze der Sozialstaatlichkeit gebunden glaubt.

### 1. Privatisierung der öffentlichen Wohlfahrt

So wird versucht, die angesichts der tatsächlich gegebenen Bedarfe verheerende Streichung der staatlichen Investitionskostenförderung im Bereich der stationären Altenhilfe, also der Pflegeheime, mit den positiven Wirkungen „der Eigendynamik des Wettbewerbs der verschiedenen Einrichtungsträger“ zu rechtfertigen, die gemeinsam mit den „Mechanismen des Marktes“ zu „effiziente(n) und preiswerte(n) Strukturen ohne Qualitätsverlust ... im Pflegebereich“ führen würden<sup>55</sup>.

Dies offenbart nicht nur eine naive Wettbewerbsgläubigkeit, sondern zeigt in aller Deutlichkeit, dass die öffentliche Wohlfahrt nach der Auffassung der Bayerischen Staatsregierung aus der staatlichen Verantwortung ausgegliedert werden soll. Auch für den sozialen Bereich soll der Markt zum Maßstab der Dinge werden. Welcher Bedeutungswandel sich damit verbindet, wird exemplarisch deutlich, wenn unter den durch den Ministerrat vorgegebenen Zielsetzungen für ein neues Bayerisches Heimgesetz gleichrangig etwa zu „mehr Transparenz in den Heimen“ und „Erhalt und Ver-

<sup>53</sup> GVBL 2008, S. 139.

<sup>54</sup> GVBL 2010, S. 169.

<sup>55</sup> Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2008): Zwischenbericht vom 16.7.2008 zum Beschluss des Bayerischen Landtages vom 24.4.2008 (LT-Drs. 15/10563).

besserung der Qualität der Pflege“ auch die „Förderung des Wettbewerbs“ aufscheint<sup>56</sup>.

## 2. Sozialpolitik nach Kassenlage

Die Bayerische Staatsregierung lässt seit Jahren nicht nach in ihrem Bestreben, den Grundsatz einer Sozialpolitik nach Kassenlage in der Sozialgesetzgebung zu etablieren. So stellt die jetzt geltende gesetzliche Regelung über die Altenhilfe im Rahmen des AGSG die zuvor komplementär zum Staat verpflichtende kommunale Förderung seitens der Landkreise und kreisfreien Städte ausdrücklich unter einen Haushaltsvorbehalt.

Auf diesem Wege wird Stück für Stück das verwirklicht, was im Rahmen des – beschönigend so genannten – Kommunalen Entlastungsgesetzes (KEG) im Jahr 2005 zu Recht im Bund gescheitert war. Die auf das Gleiche zielende Initiative der Bayerischen Staatsregierung für ein Gesetz zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Kommunen für die sozialen Aufgaben (ELSA) konnte demnach aus Sicht der Staatsregierung zunächst getrost in der Schublade bleiben.

Im Jahre 2010 hat die Bayerische Staatsregierung eine neue Kürzungsdiskussion eingeleitet, indem der Ministerpräsident den Bayerischen Gemeindetag, den Bayerischen Städtetag und den Bayerischen Landkreistag zur gemeinsamen Erarbeitung eines Forderungskataloges zum Abbau von bestehenden Standards auch im sozialen Bereich aufgefordert hat<sup>57</sup>. Erneut droht also die Gefahr, dass die selbst unzureichend finanzierte kommunale Ebene als Stichwortgeber für die Beschneidung sozialer Ansprüche herhalten soll.

## 3. Demontage der Freien Wohlfahrtspflege

Dazu passt auch, dass die Staatsregierung systematisch den Stellenwert der Wohlfahrtspflege demontiert. Die Staatsregierung verweigert der Freien Wohlfahrtspflege zunehmend die Anerken-

nung ihrer erst bei der Einführung des SGB II mit § 17 Abs. 1 SGB II durch den Bundesgesetzgeber wieder klar zum Ausdruck gebrachten Vorrangstellung bei der Erbringung sozialer Leistungen. Die Freie Wohlfahrtspflege soll mehr und mehr zum bloßen Sozial-Dienstleister werden, finanziell und strukturell abhängig vom öffentlichen Finanzier. Dies verletzt das sozialstaatliche Subsidiaritätsprinzip und es untergräbt die auch durch die Verfassung geschützte Stellung der Freien Wohlfahrtspflege als eigenständiger Akteur der sozialen Gestaltung<sup>58</sup>.

Die Aufgabenerfüllung der Wohlfahrtspflege in Bayern ist über Jahre gekennzeichnet von einem immer weiteren Auseinandergehen der Ausgaben/Ertrags-Schere, einer fehlenden Planungssicherheit in Bezug auf die finanziellen Rahmenbedingungen und einer teilweise bereits in der Praxis als „unerbittlich“ beschriebenen Konkurrenz, etwa im Bereich der ambulanten Dienste, die um die Qualität fürchten lässt<sup>59</sup>.

Vor diesem Hintergrund war es geradezu ein Schlag ins Gesicht der Wohlfahrtspflege, als die Staatsregierung mit der Aufhebung des Sammlungsgesetzes im Herbst 2007 ihre ohnehin geringe Unterstützung für die zur Finanzierung der Dienste der Wohlfahrtspflege unverzichtbaren traditionellen Herbst- und Frühlingssammlungen einstellte.

Nach der zuletzt gültigen Fassung des Bayerischen Sammlungsgesetzes war die Beeinträchtigung der traditionellen Sammlungen der anerkannten Wohlfahrtsverbände u. a. Grund dafür, anderweitige Sammlungstätigkeiten zu untersagen. Das Sammlungsgesetz zeigte sich damit ausdrücklich als ein Schutzgesetz zur Unterstützung der Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege in Bayern. Dass die Bayerische Staatsregierung dessen ersatzlose

<sup>56</sup> Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2007): Eckpunkte aus dem Frühjahr 2007.

<sup>57</sup> Dix, Gerhard (2010): Sozialstaat mit leeren Kassen. Bayerische Sozialnachrichten 4/2010, S. 11 f.

<sup>58</sup> Verf.: Zukünftiger Stellenwert von Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege im Bereich der Sozial- und Gesundheitswirtschaft, in: Horneber, Markus; Helbich, Peter; Raschok, Klaus (Hrsg.) (2010): Dynamisch Leben gestalten. Stuttgart. S. 243, 245 f., 248 ff.

<sup>59</sup> Vergleiche die Dokumentation der Informationskampagne von ambulanten Pflegediensten in Bayern im Sommer 2010 unter [www.wollen-wir-das-wirklich.de](http://www.wollen-wir-das-wirklich.de).

Aufhebung ungeachtet des Einspruchs der betroffenen Verbände ins Werk setzte, spricht für sich.

Ein weiteres Beispiel für den – nicht gegebenen – Stellenwert, den die Staatsregierung der Wohlfahrtspflege einräumt, ist, dass zwar in Bayern – anders als in immerhin 7 Bundesländern – aus den staatlichen Lottereeinnahmen keine Zuschüsse an die Wohlfahrtspflege geleistet werden<sup>60</sup>, andererseits aber der Finanzminister schon mal über die Presse droht, etwaige Einsparungen aufgrund einer veränderten Rechtslage beim staatlichen Lotteriemonopol würden zu einer Halbierung „der freiwilligen Leistungen“ im Staatshaushalt führen, etwa der staatlichen Zuschüsse für Altenhilfe, Jugendarbeit, Sport usw.

Während also bei den hartnäckig verteidigten Einnahmen des staatlichen Lotteriemonopols keinerlei Zweckbindung für den Sozialbereich eingegangen wird, wären die Schwachen der Gesellschaft selbstverständlich die ersten, bei denen der Staat ausbleibendes Geld wieder hereinzuholen gedenkt.

## VI. Die moralische Krise

Die politischen Entwicklungen in Bayern bewegen sich freilich ganz auf der Höhe des Zeitgeistes. Gesellschaft und Wirtschaft stellen sozialstaatliche Grundsätze offen in Frage.

An die Stelle einer sozialstaatlichen Verbindlichkeit der öffentlichen Fürsorge tritt wieder eine Mildtätigkeit kirchlicher oder mäzenatischer Prägung<sup>61</sup>. Man schwadroniert – die Brandt'sche Begrifflichkeit geradezu verhöhrend – von „compassion“ und meint doch in Wirklichkeit nur noch organisiertes Mitleid. In Wahrheit steht dahinter eine Haltung, die den Sozialstaat herkömmlicher Prägung überwinden und es nur noch zur Privatangelegenheit der Wohltätigen machen will, die Wunden des Marktes zu verbinden.

Der soziale Rechtsstaat ist aber gekennzeichnet durch eine tatbestandsmäßig klar definierte staatliche Unterstützungspflicht. Damit korrespondiert das Recht des Einzelnen auf Hilfe in bestimmten Lebenslagen. Der Sozialstaat im Sinne des Grundgesetzes und erst recht der Bayerischen Verfassung beschreibt rechtlich verfasste Solidarität – oder anders: Ansprüche statt Almosen!

---

<sup>60</sup> Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2006): Antworten auf eine schriftliche Anfrage vom 17.3.2006 und 14.5.2006.

---

<sup>61</sup> Butterwegge, Christoph (2006): Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden. 3. Aufl. S. 76 ff., 84.

## D. Politik für ein Soziales Bayern

Die Entwicklung der letzten Jahre, insbesondere aber die dramatischen Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre ab 2008 für Bayern haben auch der breiten Öffentlichkeit die Gefahren einer Politik vor Augen geführt, die auf reine Marktgläubigkeit vertrauen wollte.

Die Chance für ein Soziales Bayern liegt nicht im Gewährenlassen der angeblich von der „unsichtbaren“ Hand geführten Märkte, sondern in einer aktiven Politik, die die unbestreitbaren Ressourcen Bayerns endlich aktiv für die soziale Gestaltung des Landes im Interesse aller seiner Bürgerinnen und Bürger einzusetzen weiß.

### I. Einheit von Sozial- und Wirtschaftspolitik

Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik werden oftmals als einander fremd, als gegensätzlich, ja als feindlich dargestellt. Tatsächlich steht die Sorge um die Gewährleistung des Sozialstaates mit den Belangen der wirtschaftlichen Entwicklung in einem untrennbaren Zusammenhang. Diese Aussage erschöpft sich nicht in dem nahe liegenden Hinweis, der Sozialstaat sei zur Finanzierung seiner Leistungen auf die Produktivität der Volkswirtschaft angewiesen. Sie lässt sich vielmehr schon aus der Geburtsphase der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland ableiten.

„Wohlstand für alle“ stand als bildhafte Formel für die Ausrichtung der nach der verbrecherischen Katastrophe des Zweiten Weltkriegs in Deutschland neu zu etablierenden Wirtschaftsordnung. Das erweist nicht nur, dass deren Protagonisten um die identitätsstiftende Wirkung einer auf gerechte Teilhabe gründenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung wussten. Gerade ihren Verfechtern war vielmehr klar, dass eine „freie“, marktwirtschaftliche Ordnung eine dauerhafte Legitimation nur dann erlangen würde, wenn sich mit ihr

ein Versprechen verbinden würde: Das Versprechen jedenfalls der echten Chance auf einen Anteil am Erwirtschafteten für jedermann. Die Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung wird damit richtig verstanden zu einer Funktion echter Sozialstaatlichkeit, nicht nur zu deren Prämisse. Art. 151 Abs. 1 BV formuliert in diesem Sinne klar und deutlich:

„Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit dient dem Gemeinwohl, insbesondere der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle und der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung aller Volksschichten.“

### II. Die wirtschaftspolitische Grundentscheidung

„Wohlstand für alle“ war aber mehr als die Lösung, hinter der sich die Menschen im Nachkriegsdeutschland auf dem Weg in den wirtschaftlichen Neuanfang versammeln sollten. „Wohlstand für alle“ beschrieb zugleich Ziel und Weg. Ludwig Erhard war klar, dass sich nur durch die Herausbildung einer wirklichen Massenkaufkraft der breiten Bevölkerungsschichten das Ausmaß von Nachfrage erzeugen lassen würde, nach dem Industrie und Handel für eine Wiederbelebung verlangten.

Ganz pragmatisch war damit in der „Stunde Null“ der Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland auch die Frage nach dem Primat der Wirtschaftspolitik entschieden. Entsprechend der Grundüberlegung, wonach sich Gewinnstreben als Anreiz für eine wirtschaftliche Tätigkeit nur auf vorhandene Absatzchancen zu richten vermag, galt es, die Voraussetzung für das Entstehen von Nachfrage nach Konsum und sodann Investitionsgütern zu schaffen. Unverändert ist deshalb richtig, dass eine allein auf die Erleichterung der Produktion und des Absatzes von Gütern und Dienstleistungen gerichtete so genannte angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zum Scheitern verurteilt

bleiben muss, wenn dem Angebot nicht eine entsprechende Nachfrage gegenübersteht. Eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik muss damit immer (auch) eine Nachfrageorientierung aufweisen.

Auch stetig erhobene Forderungen nach vermeintlich „unternehmensfreundlichen“ Maßnahmen müssen deshalb immer ganzheitlich auf ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen überprüft werden. So hat etwa eine weitestgehend am Export orientierte Wirtschaftspolitik in Deutschland sowohl über die als Voraussetzung durchgesetzte Lohnzurückhaltung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch durch damit verbundene (Mehrwert-)Steuerausfälle in erheblicher Größenordnung zur Minderung der Binnennachfrage geführt.

Gängige Instrumente der Angebotspolitik führen wohl zu betriebswirtschaftlichen Vorteilen für die Unternehmen, bringen aber gesamtwirtschaftliche Nachteile mit sich. Einseitige Senkung von Lohnnebenkosten zu Lasten der Beitragsanteile der Arbeitnehmer, Arbeitszeitverlängerungen ohne Gehaltsanpassung oder allgemein ein Zurückbleiben der Löhne hinter dem Produktivitätsfortschritt führen im Ergebnis zu einer Senkung der Arbeitnehmerereinkommen und damit zu einer nachlassenden Binnennachfrage. Andererseits können etwa Steuererleichterungen für Unternehmen dann, wenn sie nicht zu einer Erhöhung der ausgeschütteten Gewinne, sondern zu einer Stärkung der Eigenkapitalausstattung des Unternehmens führen, durch die dann den Betrieben mögliche Kostensenkung eine Arbeitsplatz sichernde Wirkung und Vorteile auch für die Belegschaft haben.

In diesem Sinne gilt es, einen verbindlichen Maßstab für wirtschaftspolitische Entscheidungen wieder neu zu gewinnen, nämlich die Auswirkungen auf Nachfrage und Beschäftigtenstand. Dies bedeutet, die elementaren Parameter der volkswirtschaftlichen Entwicklung endlich wieder in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik zu rücken. Es muss Schluss sein damit, tatsächliche Entwicklungen der inländischen Volkswirtschaft als angeblich nachrangig gegenüber „globalisierten“ Betrachtungen anzusehen.

### III. Globale Wirtschaft und nationale Verantwortung

#### **Gegen die Mär von der Ohnmacht nationaler Politik**

Der internationale Wirtschaftsverkehr nimmt weiter zu. Infolge technischer Entwicklungen, aber etwa auch der gestiegenen Leistungsfähigkeit von Transportsystemen und Logistik, erfasst er mittlerweile auch Industriebranchen, die vormals als standortfest galten. Trotzdem beschreibt der wahlweise als Zauberwort oder Schreckensszenario gebrauchte Begriff der „Globalisierung“ tatsächlich kein neues Phänomen. Es drängt sich der Eindruck auf, dass er nicht selten gerade zu dem Zweck instrumentalisiert zu werden scheint, eine Zurückhaltung des angeblich „ohnmächtigen“ nationalen Gesetzgebers zu legitimieren.

Tatsächlich verlangt in internationalen Zusammenhängen die Verwirklichung bestimmter politischer Ziele andere Organisationsformen. Sie ist aber eben nicht unmöglich. Genauso wie die Öffnung der nationalen Märkte, etwa durch die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften oder die Welthandelsabkommen, auf bewussten Entscheidungen der nationalen Staaten und Gesetzgeber beruht, so besteht auf diesem Wege ohne weiteres die Möglichkeit, begleitende Spielregeln für die internationalen Märkte zu schaffen. Dessen ungeachtet ist auch die Globalisierung nicht das Ende der nationalen Politik. Vielmehr entstehen aus der zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen gerade neue Verantwortlichkeiten für die Wirtschaftspolitik der einzelnen Staaten.

#### **Ausfuhrüberschüsse ohne Ende?**

Die deutsche und in besonderer Weise die bayerische Wirtschaft war in den letzten Jahrzehnten durch immer neue „Ausfuhrrekorde“ gekennzeichnet. Die ab 2008 einsetzende weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise führte hier nicht nur zu Rückgängen. Diejenigen, die gerade auch das Schicksal Bayerns wesentlich auf vermeintlich unaufhaltsam zunehmende Ausfuhren gründen woll-

ten, sehen sich der für sie völlig irritierenden internationalen Diskussion ausgesetzt, ob eine derartige Entwicklung insbesondere für die mit Deutschland eng verbundenen europäischen Volkswirtschaften dauerhaft aushaltbar ist<sup>62</sup>.

Die Entwicklung des bayerischen Außenhandels und der dabei erzielten Überschüsse macht dies deutlich<sup>63</sup>.

| Tab. 3 <b>Außenhandel Bayern 2000 – 2009</b>             |                                  |                                     |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| Jahr                                                     | Handelsvolumen<br>(in Mrd. Euro) | Ausfuhrüberschuss<br>(in Mrd. Euro) |
| 2000                                                     | 178                              | 8                                   |
| 2001                                                     | 188                              | 9                                   |
| 2002                                                     | 188                              | 17                                  |
| 2003                                                     | 194                              | 19                                  |
| 2004                                                     | 211                              | 24                                  |
| 2005                                                     | 226                              | 28                                  |
| 2006                                                     | 256                              | 24                                  |
| 2007                                                     | 276                              | 29                                  |
| 2008                                                     | 286                              | 26                                  |
| 2009                                                     | 234                              | 14                                  |
| Quelle: Bayerischer Industrie- und Handelskammertag 2009 |                                  |                                     |

Eine derartige dauerhafte Unausgeglichenheit der Außenhandelsbilanz erweist sich als problematisch. Dies gilt nicht nur mit Blick auf das Inland, wo gerade Bayern wegen seiner übermäßig am Export ausgerichteten Wirtschaft überdurchschnittlich unter den Folgen der Weltwirtschaftskrise zu leiden hatte, sondern auch im internationalen Maßstab, weil dauerhafte Ausfuhrüberschüsse Deutschlands und Bayerns gerade bei deren europäischen Partnern zum Rückgang der eigenen volkswirtschaftlichen Leistung und zum Ansteigen des Verschuldungsgrades führen. Dies war dann auch jedenfalls ein mitentscheidender Faktor für die Eurokrise des Jahres 2010.

Für den inländischen Konsum in Deutschland und Bayern nachteilig ist, dass unter dem Diktat der Ex-

portorientierung eine erheblich die Produktivitätszuwächse unterschreitende Lohnentwicklung stattgefunden hat. Es besteht ein nicht nur mittelbarer Zusammenhang zwischen Ausfuhrüberschüssen und der Schwächung der inländischen Nachfrage. Das Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Peter Bofinger fasst das Thema so zusammen<sup>64</sup>:

„In den vergangenen zehn Jahren war die deutsche Wirtschaftspolitik darauf fixiert, die Lohnkosten möglichst gering zu halten. Dies führte dazu, dass die Arbeitnehmer nicht mehr am Anstieg des Wohlstandes teilhaben konnten und die Ausgaben im Inland – preisbereinigt – nicht mehr zunahmen. Natürlich schlug sich das in einem enormen Exportboom nieder, die Ausfuhr stiegen real um bis zu 70 Prozent.

Im finanziellen Sektor führte die Kombination aus Knauserei und Exportweltmeistertum zu einer riesigen Geldersparnis, die zwangsläufig im Ausland angelegt werden musste. Seit Beginn der Währungsunion gab Deutschland – ausweislich seines Leistungsbilanzsaldos – 895 Milliarden Euro weniger aus als es einnahm. Wir lebten als Volkswirtschaft also nicht über, sondern wie kaum ein anderes Land unter unseren Verhältnissen.“

### Die Kehrseite des Exportezzesses

Die einseitige Ausrichtung auf den Export hat dazu geführt, dass die deutsche Volkswirtschaft in der Krise besonders tief abgestürzt ist. Darin ist sich die Mehrheit der Ökonomen einig. Jetzt wird diskutiert, wie die Rettungsprogramme, die Schutzschirme und Konjunkturpakete refinanziert werden sollen. Das Sparpaket der Bundesregierung vom 7.6.2010 und die ersten Diskussionen um die Aufstellung des Doppelhaushaltes 2011/2012 des Freistaates Bayern lassen befürchten, dass jetzt in erster Linie die Sozialhaushalte von Bund, Ländern und Gemeinden betroffen sein werden.

<sup>62</sup> Artus, Patrick (2010): Die deutsche Wirtschaftspolitik: Ein Problem für Europa? Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO direkt. Januar 2010. Berlin.

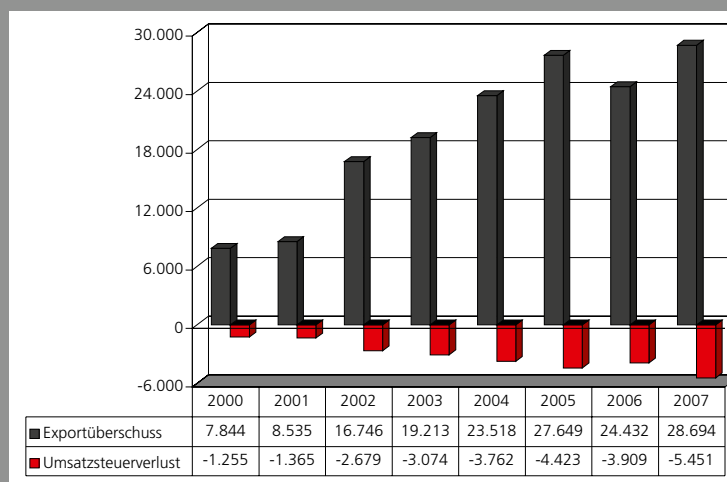
<sup>63</sup> Bayerischer Industrie- und Handelskammertag (2010): Der Außenhandel Bayerns 2009. München. S. 3.

<sup>64</sup> Bofinger, Peter (2010): Deutschland lebt unter seinen Verhältnissen. Süddeutsche Zeitung vom 17.5.2010, S. 2.

Der Landesverband Bayern der Arbeiterwohlfahrt hat bereits im Juli 2009 eine Studie vorgelegt, die sich mit der fiskalischen Kehrseite des deutschen und bayerischen Exportexzesses seit 2000 beschäftigt<sup>65</sup>. Die Untersuchung ermittelt die Höhe derjenigen Mehrwertsteuer-Einnahmen, die Bund, Länder und Gemeinden entgangen sind, weil immer größere Teile der inländischen Wertschöpfung nicht in die private, soziale und staatliche Nachfrage oder in Investitionen im Inland gegangen, sondern ins Ausland exportiert worden sind. Die Studie ermittelt für die Bundesrepublik Deutschland einen Mehrwertsteuerverlust von 125 Milliarden Euro seit dem Jahr 2000 bis einschließlich 2007. Dies ist ein (zu) hoher Preis für den Titel des „Export-Weltmeisters“.

Für Bayern stellt sich der mit den Exportüberschüssen (plus 156.631 Mrd. Euro) korrespondierende Umsatzsteuerverlust für die Jahre 2000 bis 2007 mit einem Betrag von fast 26 Milliarden Euro dar<sup>66</sup> (minus 25.918 Mrd. Euro).

Abb. 5 **Exportüberschuss<sup>1</sup> und Umsatzsteuerverlust<sup>2</sup> Bayern 2000 – 2007 (Mrd. Euro)**



Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und

<sup>1</sup> Export abzüglich Import

<sup>2</sup> Ab 2007 gilt ein Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent gegenüber 16 Prozent in den Vorjahren.

#### IV. Aktive Politik für Nachfrage und Beschäftigung

Eine Wirtschaft, die dem Menschen dient, verbindet sich mit einer nachfrage- und beschäftigungsorientierten Lohn-, Haushalts- und Finanzpolitik. Dazu gehören eine zielgerichtete staatliche Investitions- und Innovationspolitik, eine aktive Nachfragepolitik in wirtschaftlichen Krisenzeiten ebenso wie Maßnahmen zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit unter Beachtung der Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Binnennachfrage hat sich in den letzten Jahren als Achillesferse der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland erwiesen. Erforderlich ist deshalb sowohl eine Verstärkung der öffentlichen Investitionstätigkeit als auch die Schaffung von Rahmenbedingungen, die Private ermuntern, verstärkt zu investieren.

#### Schluss mit der Politik der „Minus-Löhne“

Die dramatischen Fehlentwicklungen, die sich diesbezüglich in der heimischen Volkswirtschaft feststellen lassen, verdeutlicht der Sozialbericht Bayern

<sup>65</sup> Goeschel, Albrecht (2009): Mehrwertsteuer-Lücke und Export-Meisterschaft: Gesamtwirtschaftliche und arbeitspolitische Anmerkungen zur Mehrwertsteuer-Debatte. Studiengruppe für Sozialforschung e. V. Marquartstein. Mit Unterstützung von: AWO Landesverband Bayern e. V., Juli 2009.

<sup>66</sup> Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie.

2010<sup>67</sup>. Der Bericht hält fest, dass in den Jahren 1998 – 2009 bei insgesamt gestiegenem Bruttoinlandsprodukt die verfügbaren Einkommen in Bayern weitgehend stagnierten, die Unternehmens- und Vermögenseinkommen deutlich stiegen, aber die Bruttogehälter tatsächlich gesunken sind. In der Bewertung sieht selbst die Bayerische Staatsregierung nun „mehr Wohlstand für alle als Herausforderung“.

Im Einzelnen haben sich in Bayern von 1998 – 2009 entwickelt:

- Bruttoinlandsprodukt je Einwohner real (d. h. inflationsbereinigt): plus 15 Prozent,
- verfügbares Einkommen je Einwohner: plus 2 Prozent (2009 entspricht inflationsbereinigt dem Niveau von 2000),
- Einkommen aus Vermögen und Unternehmer-tätigkeit real: plus 10 Prozent,
- Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer real: minus 3 Prozent.

Dieser seit geraumer Zeit andauernde Trend sinkender oder hinter dem Produktivitätszuwachs zurückbleibender Reallöhne in Deutschland<sup>68</sup> muss gestoppt werden. Nicht nur unter Gerechtigkeitsaspekten, sondern auch zur Belebung der privaten Nachfrage und damit zur Beschäftigungsförderung ist wieder eine Lohnpolitik erforderlich, die sich an der Produktivitätsentwicklung orientiert.

### **Gegen die Ideologie des Kaputtsparens**

Die größten konjunkturellen Risiken gehen derzeit fraglos von der vorherrschenden Ideologie einer Sanierung der öffentlichen Haushalte um jeden Preis aus. Ihr muss begegnet werden. Stephan Schulmeister<sup>69</sup> verweist darauf, dass eine Reduzierung der staatlichen Ausgaben nur dann ohne negative Auswirkungen auf die Konjunktur erfolgen kann, wenn gleichzeitig die Unternehmen und die privaten Haushalte ihre Ausgaben erhöhen. Dem-

gegenüber empfiehlt er eine Strategie der Einnahmeerhöhung des Staates und zwar derart, dass höhere Abgaben von denen zu erbringen sind, die sie nicht zwangsläufig durch Konsumverzicht aufbringen müssen.

Eine aus volkswirtschaftlicher Sicht „systemische Budgetkonsolidierung“ muss im Interesse der Aufrechterhaltung von Nachfrage und Beschäftigung insbesondere Folgendes umsetzen:

- Umverteilung von Einkommen von den privaten Haushalten zum Staat auf eine solche Weise, dass das private Sparen sinkt, nicht aber der Konsum.
- Förderung der realwirtschaftlichen Aktivitäten der Unternehmen und in der Folge ihrer Investitions-, Kredit- und Beschäftigungsbereitschaft,
- Ausweitung staatlicher Aktivität im Bildungswesen und in den sozialen Sicherungssystemen.

### **Sachinvestitionen im Inland fördern**

Enorme Nachfragepotenziale verspricht eine gezielte Politik, die Investitionen in Sachanlagen fördert. Sie würde zudem Anreize geben, die hohen Geldanlagen deutscher Gläubiger im Ausland in (Sach-)Investitionen im Inland zu lenken<sup>70</sup>. Hier kann der Steuergesetzgeber die entscheidenden Impulse setzen. Er hat es in der Hand, Privilegierungen von Finanzanlagen (durch eine geringe pauschale Abgeltungssteuer auf Zinseinnahmen) abzuschaffen und Entscheidungen für Sachinvestitionen, z. B. durch geeignete Abschreibungsregelungen im Wohnungsbau oder Investitionszulagen bei energetischer Gebäude- oder Produktionsanlagenanierung, zu unterstützen<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> Sozialbericht Bayern 2010, S. 47.

<sup>68</sup> Vring, Thomas von der (2010): Wirtschaftspolitische Konsequenzen aus der Krise. Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs. September 2010. Bonn. S. 19 ff., 34.

<sup>69</sup> Schulmeister, Stephan (2010): Lernen aus der Krise: Deutschland als Vorreiter einer Erneuerung des europäischen Sozialmodells. Wien. S. 16 f.

<sup>70</sup> Vring, Thomas von der, Anm. 68, S. 25 und 34: „Ein wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik muss es sein, für ausreichende Investitionen in Deutschland zur Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft zu sorgen, die zur Bindung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis ausreichen.“

<sup>71</sup> Bofinger (Anm. 64).

## V. Neue Beschäftigungschancen eröffnen

### **Dienstleistungsgesellschaft kein Allheilmittel**

Die Vorbehalte gegen lang gehegte Hoffnungen, ein vorgeblicher Übergang von der Produktions- zur Wissensgesellschaft werde quasi „von selbst“ zu Arbeitsplatzzuwächsen in erheblichem Umfang führen, sind gewachsen – und das zu Recht. Auch und gerade die Dienstleistungsgesellschaft erweist sich ohne industrielle Kernbereiche nicht aus sich selbst heraus lebensfähig. Dies verlangt, dass sich die Wirtschaftspolitik insbesondere der Chancen neuer Industrien versichert. Als ein aktuelles Beispiel sei die Entwicklung Erneuerbarer Energien genannt. Sie zeigen, dass auch im 21. Jahrhundert für eine industrielle Produktion „Made in Germany“ eine Marktführerschaft und das Entstehen neuer Beschäftigungsgelegenheiten möglich sind.

### **Beschäftigungschancen im Dritten Sektor konsequent nutzen**

Hartnäckig hält sich das Vorurteil, der öffentliche Sektor könne anders als etwa in Skandinavien hierzulande keine echte Bedeutung für die Sicherung und Ausweitung von Beschäftigung erlangen. Vordergründig erscheint die Auffassung, was dort selbstverständlich ist, sei bei uns nicht machbar, am ehesten noch für die eigentliche staatliche Organisation der Leistungserbringung<sup>72</sup> nachvollziehbar.

Bereits der kommunale Sektor verfügt aber über bislang nicht genutzte wirtschaftliche Potenziale. Günstige Effekte verspricht deshalb eine nachhaltige Stärkung der Investitionsmöglichkeiten der Kommunen. Zum einen besteht gerade hier ein erheblicher Modernisierungsbedarf. Zum anderen stärken kommunale Investitionen in besonderer Weise regionale Wirtschaftskreisläufe und schaffen Beschäftigung vor Ort.

<sup>72</sup> Vgl. Benz, Benjamin (2009): Soziale Dienste und Sozialstaatlichkeit im europäischen Kontext. In: Arnold, Ulli; Maelicke, Bernd (Hrsg.) (2009): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. 3. Auflage. Baden-Baden. S. 78, 80 f.

### **Die Sozialwirtschaft als Wirtschaftsmotor**

Langsam erst wächst die Erkenntnis, dass der Dritte Sektor, insbesondere der Bereich der Sozial- und Gesundheitswirtschaft, nicht weiterhin ausschließlich als Kostenfaktor begriffen werden darf. Tatsächlich handelt es sich hier in Bezug auf die Entwicklung von Beschäftigung und Leistungserbringung um einen der am dynamischsten wachsenden Bereiche der inländischen Wirtschaft. Eine seitens der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Bayern mit Unterstützung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen erstellte Studie macht dies eindrucksvoll deutlich<sup>73</sup>:

„Volkswirtschaftlich betrachtet leistet die Sozialwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Wertschöpfung in Bayern. So werden durch die Sozialwirtschaft soziale Dienstleistungen erbracht sowie Güter und Dienstleistungen aus anderen Wirtschaftsbranchen verbraucht. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird die Wirtschaftsleistung erfasst. Danach erbrachte die Sozialwirtschaft 2006 eine Bruttowertschöpfung in Höhe von 12 Milliarden in Bayern. Dies entspricht etwa 3,2 Prozent des bayerischen Bruttoinlandsproduktes. Im Vergleich der letzten Jahre ist ein überdurchschnittliches Wachstum der Sozialwirtschaft zu erkennen.

Während insgesamt in Bayern die Wertschöpfung von 1991 bis 2006 um etwa 50 Prozent stieg, betrug die Steigerungsrate in der Sozialwirtschaft im gleichen Zeitraum etwa 100 Prozent. Ergänzt man diese Gesamtrechnung durch eine sozialwirtschaftliche Bilanz, so würde sich die Wertschöpfung durch das ehrenamtliche Engagement noch erhöhen.“

Die Sozialwirtschaft in Bayern ist dabei durch ein weit überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum gekennzeichnet. So stieg die Gesamtzahl der Erwerbstätigen in Bayern zwischen 1992 und

<sup>73</sup> Puch, Hans-Joachim; Schellberg, Klaus (2010): Sozialwirtschaft Bayern. Umfang und wirtschaftliche Bedeutung. Nürnberg. S. 8.

2007 um 7,5 Prozent, in der Sozialwirtschaft betrug der Anstieg dagegen 49 Prozent<sup>74</sup>.

Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen bringt die Einschätzung zu den volkswirtschaftlichen Dimensionen der Sozial- und Gesundheitswirtschaft – wiederum für das Jahr 2006 – jüngst so zum Ausdruck<sup>75</sup>:

„Die Sozial- und auch die Gesundheitswirtschaft haben sich zu einem enormen Wirtschaftsfaktor entwickelt. Sowohl ihr Anteil an der Bruttowertschöpfung des Freistaats Bayern in Höhe von 24,6 Milliarden € jährlich (entspricht 6,6 %), als auch die annähernd 630 000 Beschäftigten sprechen hier eine deutliche Sprache. Gerade in Zeiten einer großen globalen Wirtschaftskrise ist die Sozialwirtschaft ein stabiler Faktor zur Sicherung von Beschäftigung und Investitionen.“

### **Ein verkannter Beschäftigungs-Riese:**

#### **Die Freie Wohlfahrtspflege**

Nahezu völlig verkannt wird bislang das enorme Beschäftigungspotenzial, das sich mit einer Verbesserung und Ausweitung allein der sozialen Dienste erreichen lässt. Tatsächlich erfolgt bei den Wohlfahrtsverbänden, die subsidiär zur staatlichen Sozialverwaltung und deshalb mit öffentlicher Unterstützung und öffentlichen Mitteln Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit erbringen, eine volkswirtschaftlich erhebliche Wertschöpfung mit großen Beschäftigungspotenzialen.

So waren in den Diensten und Einrichtungen der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland zum 1. Januar 2008 1,542 Millionen Menschen hauptamtlich beschäftigt<sup>76</sup>. Damit beschäftigt die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland deutlich mehr Arbeitskräfte als Siemens AG,

Daimler AG, Deutsche Bahn AG und Deutsche Post AG (insgesamt ca. 1,4 Millionen) weltweit zusammen.

Auch in Bayern sind die Wohlfahrtsverbände mit rund 230.000 hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer der größten Arbeitgeber, weit vor dem Automobilbau (ca. 185.000), Chemischer Industrie und Ernährungswirtschaft (ca. 165.000) zusammen<sup>77</sup>.

Ungeachtet dessen sollten auch die Möglichkeiten, die die aktuelle Diskussion um eine Stärkung der Bürgergesellschaft und des Bürgerschaftlichen Engagements bietet, nicht verkannt werden. Die Aufforderung, sich in öffentlichen Diensten zu engagieren, ist als Angebot zur Teilhabe nicht nur unter demokratischen Aspekten zu erörtern, sondern kann auch als neue Organisationsform von Beschäftigung entwickelt werden. Dabei ist indes eine Ausbeutung des Bürgerschaftlichen Engagements als „Billig“-Version staatlicher Leistungserbringung insbesondere im sozialen Sektor, z. B. im Bereich Pflege, zu verhindern.

## **VI. Gerechter Lohn für Gute Arbeit**

### **Gerechte Löhne durch Tarifvertrag**

Als Grundsatz muss gelten: Die Lohnfindung ist alleinige Aufgabe der Tarifparteien, die sie ohne staatliche Einflussnahme ausführen. Die Tarifautonomie ist Bestandteil des Grundrechts der Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG. Das zeigt, dass bereits der Verfassungsgeber in ihr das geeignete Verfahren zum Ausgleich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen bei der Ermittlung der Löhne gesehen hat. Der (Flächen-)Tarifvertrag ist das Instrument der fairen Lohnfindung. Dies gilt nicht nur in kollektiver Hinsicht, sondern gerade auch mit Wirkung für das einzelne Arbeitsverhältnis.

<sup>74</sup> Puch/Schellberg, S.17.

<sup>75</sup> Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2010): Zwischenbericht zu den Gipfelgesprächen zur Zukunft der sozialen Berufe vom 5.5.2010.

<sup>76</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2009): Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Gesamtstatistik 2008. Berlin.

<sup>77</sup> Puch/Schellberg, S. 13. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: Statistisches Jahrbuch für Bayern 2009.

### **Staatliche Maßnahmen**

Staatliche Maßnahmen sind erlaubt, ggf. sogar geboten, um Ergebnisse der Tarifparteien zu sichern oder strukturelle Unvollkommenheiten der Tarifgeltung auszugleichen. Mit der Allgemeingültigkeitserklärung wird die Tarifeinigung auch für solche Arbeitgeber und Arbeitnehmer verbindlich, die ihr mangels Tarifbindung an sich nicht unterliegen. Die Allgemeingültigkeitserklärung verhindert insbesondere Wettbewerbsverzerrungen innerhalb einer Branche, die allein dadurch entstehen, dass hier – letztlich abweichend vom Verfassungsprinzip des Art. 9 Abs. 3 GG – eine Tarifgebundenheit nicht oder nur im geringen Umfang vorliegt. Auch angesichts der weiter abnehmenden Tarifbindung müssen die Voraussetzungen, unter denen Tarifverträge für allgemein verbindlich erklärt werden können, erleichtert werden.

Staatliche Entscheidungen im Zusammenhang mit Entsenderegelungen machen die Ergebnisse der Tarifeinigung auch für solche Arbeitsverhältnisse verbindlich, die bei der Leistungserbringung durch Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union oder aus Drittstaaten Anwendung finden. Eine solche Erstreckung ist gerade im EU-Binnenmarkt gerechtfertigt. Dieser soll die zufällige Anknüpfung von Regelungen im Zusammenhang mit dem Leistungsaustausch an bestimmte, letztlich geografische Besonderheiten überwinden. Auch die Lohnhöhe kann dann nicht von der Zufälligkeit der jeweiligen Herkunft des Dienstleisters und seiner Arbeitnehmer abhängen.

Die verbindliche Einforderung von Tariftreueerklärungen im Rahmen von staatlichen Vergabeentscheidungen verhindert für einen großen Bereich der innerstaatlichen Nachfrage, dass Tarifverträge in der Praxis umgangen werden.

### **Echter Wettbewerb statt Lohnkonkurrenz**

Gegen diese Überlegungen wird Kritik vorgebracht. Behauptet wird, ein zudem staatlich abgesichertes System von Tarifverträgen würde für einen wesentlichen Wettbewerbsfaktor, nämlich die Arbeitskosten, die Marktmechanismen außer Kraft setzen. Diese Kritik geht ins Leere. Nicht nur unter

sozialen Gesichtspunkten ist es abzulehnen, dass Unternehmen über die Kosten für die Inanspruchnahme von Arbeitsleistung konkurrieren. Die Durchsetzung niedriger Löhne ist kein Ausdruck einer grundsätzlich gewünschten wettbewerblichen Auseinandersetzung um Innovation und Effizienz, sondern letztlich ein bloße Machtfrage.

Eine Vereinheitlichung oder zumindest Annäherung des jeweiligen Aufwandes für den Lohn durch eine wirksame und weit reichende Geltung des Tarifvertrages eröffnet in Wahrheit sogar erst den eigentlichen unternehmerischen Wettbewerb. Die unternehmerische Leistung muss sich nach ihrer Idee und Umsetzung im Markt bewerten lassen und nicht danach, welcher Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern noch niedrigere Löhne abverlangen kann. Arbeitskosten sind kein Faktor eines Leistungswettbewerbs. Lohnkonkurrenz auszuschließen führt also nicht zu „weniger“, sondern zu „mehr“ Marktwirtschaft.

### **Keine soziale Marktwirtschaft ohne Mindestlöhne**

Gesetzliche Mindestlöhne bleiben unverzichtbar, solange und soweit die Geltung auskömmlicher Tariflöhne nicht tatsächlich umfassend durchgesetzt ist. Gesetzliche Mindestlöhne sind deshalb insbesondere notwendig

- zur individuellen Gewährleistung eines menschenwürdigen Arbeits-Mindesteinkommens als elementarer Bestandteil des Prinzips sozialer Gerechtigkeit,
- zur Durchsetzung des Lohnabstandsgebots gegenüber Einkommen aus staatlichen Transferleistungen,
- zur Korrektur von „Marktversagen“ der Tarifautonomie; dazu kann es insbesondere kommen bei zu geringer Durchsetzungskraft der Arbeitnehmervereinigungen im Einzelfall oder aufgrund struktureller Probleme einer wirksamen Kollektivvertretung.

Immer problematischer wird in diesem Zusammenhang das Auftreten von „Außenseiter-Gewerkschaften“, die ihr Interesse, eigene Tarif-

abschlüsse zu tätigen dadurch verfolgen, dass sie der Arbeitgeberseite Zugeständnisse bieten.

- um zu verhindern, dass Unternehmer versuchen, sich Wettbewerbsvorteile auf Kosten der Allgemeinheit zu erschleichen.

Längst haben Arbeitgeber die Hemmungen verloren, viel zu niedrige Löhne zu zahlen und gleichzeitig die Arbeitnehmer darauf zu verweisen, sie sollten ergänzende Sozialleistungen beantragen. Das „Aufstocken“ des Lohnes aus öffentlichen Kassen ist aber nichts anderes als eine wettbewerbswidrige Subventionierung ausgerechnet solcher Unternehmen, die schlechte Löhne zahlen. Es darf nicht hingenommen werden, dass der Staat auf diese Weise Dumping-Löhne unterstützt und die vor allem mittelständischen Arbeitgeber schädigt, die ordentliche Löhne bezahlen und deshalb ihre Produkte und Leistungen im Markt nur teurer anbieten können.

Mit dem Mindestlohn setzt der Gesetzgeber eine für alle gültige Begrenzung des Wettbewerbs fest. Er verhält sich damit ganz im Sinne der Forderung nach einer ordnungspolitischen Einbettung der Marktkräfte. Demgegenüber ist die staatliche Lohnergänzung letztlich eine in der Marktwirtschaft unzulässige Subventionierung einzelner Unternehmer. Angebliche Produktivitätsrückstände in Unternehmen auszugleichen ist keine öffentliche Aufgabe.

## VII. Sozial ist, was Gute Arbeit schafft

### **Normalarbeitsverhältnisse stabilisieren**

Der rückläufige Anteil an den Beschäftigungsverhältnissen muss Anlass sein, das sozialversicherungspflichtige Vollzeitarbeitsverhältnis als Regelfall neu zu stabilisieren. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales<sup>78</sup> belegt, dass das normale, sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnis weiter auf dem Rückzug ist. Danach waren im März 2010

bei den Arbeitsagenturen insgesamt 503.000 offene Stellen gemeldet. Davon waren

- nur noch 63 % normale, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Im März 2008 lag die Quote noch bei 66 %. Darunter waren
  - nur noch 36 % unbefristete Vollzeitstellen (März 2008: 43 %)
  - 15 % befristete Vollzeitstellen (März 2008: 13 %)
  - 5 % unbefristete Teilzeitstellen (März 2008: 4 %)
  - 4 % befristete Teilzeitstellen (März 2008: 3 %)
- 17,6 % Berufsangebote von Unternehmen der Leiharbeitsbranche
- 4,8 % versicherungsfreie geringfügige Stellen („Mini-Jobs“, März 2008: 4,4 %)

Die konsequente Rückbesinnung auf das Normalarbeitsverhältnis erzwingt Handlungsbedarf bei den Rahmenbedingungen anderweitiger Arbeitsverhältnisse.

### **Befristete Beschäftigung nie ohne sachlichen Grund**

Die Befristung von Arbeitsverhältnissen ist arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch nur in den Fällen zuzulassen, in denen andernfalls eine (noch) nicht auf Dauer absehbare Beschäftigungsmöglichkeit eine Einstellung überhaupt verhindern würde. Die Befristung eines Arbeitsverhältnisses darf deshalb nie ohne Sachgrund erfolgen. Befristete Arbeitsverhältnisse ohne sachlichen Grund müssen verboten werden.

Verlängerungsmöglichkeiten eines befristeten Arbeitsverhältnisses sind auch im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht grundsätzlich auszuschließen. Sie müssen aber den Ausnahmefall darstellen. Dies bedeutet auch, dass mit wachsender Dauer des bisher unter Befristung stehenden Arbeitsverhältnisses die Begründungsanforderungen seitens des Arbeitgebers immer strenger werden müssen.

<sup>78</sup> Antwort auf eine Parlamentarische Anfrage vom 7.4.2010 (Schriftliche Fragen im März 2010, Arbeitsnummer 430).

### **Leiharbeit begrenzen**

Zeitarbeit ist als Instrument zu gestalten, mittels dessen auf echte Nachfrage- und Produktionsspitzen im Unternehmen reagiert werden kann. Sie ist als solche betriebswirtschaftlich notwendig und volkswirtschaftlich wie beschäftigungspolitisch sinnvoll. Demgegenüber müssen aber klare Regelungen getroffen werden, um den Einsatz dauerhafter „Leiharbeit“ zu unterbinden. Längst wird der eigentliche Sinn von Zeitarbeit in diesem Sinne in der betrieblichen Praxis pervertiert. Die behauptete „Flexibilisierung“ des Einsatzes von Arbeitskraft ist vorgeschoben. Tatsächlich wird Leiharbeit immer öfter mit dem einzigen Zweck eingesetzt, die Lohnkosten zu senken.

Leiharbeit muss deshalb wirksam begrenzt werden. Dafür bedarf es vor allem dieser Punkte:

- Das Synchronisationsverbot verhindert, dass Arbeitnehmer durch die Leiharbeitsfirma immer nur in den Zeiten beschäftigt werden, in denen für sie eine Überlassung an ein anderes Unternehmen erfolgen kann.
- Arbeitskräfte von Zeitarbeitsunternehmen sind demzufolge bei diesen dauerhaft zu beschäftigen. Die Arbeitsverträge der Zeitarbeitsunternehmen müssen unbefristet sein. Die Einsatzmöglichkeit bei Kunden des Zeitarbeitsunternehmens ist kein Befristungsgrund. In verleihfreien Zeiten muss verpflichtend eine Weiterbildung der Arbeitnehmer erfolgen.
- Jedenfalls nach einer bestimmten Übergangszeit, die nicht zu lange ausgestaltet sein darf, hat der Grundsatz des Equal Pay – Gleicher Lohn für gleiche Arbeit – zu gelten. Zeitarbeitskräfte sind dann ohne Ausnahme genau so zu bezahlen wie die Stammbeslegschaft des Unternehmens, in dem sie eingesetzt werden. Eine Entlohnung nach dem jeweiligen Tariflohn, der für das Zeitarbeitsunternehmen sonst gilt, darf nur in der verleihfreien Zeit Anwendung finden.
- Die Möglichkeit, konzernintern Arbeitnehmer durch eigene Leiharbeitsunternehmen zu überlassen, muss begrenzt werden.

### **Geringfügige Beschäftigung darf nicht zur Armutsfalle werden**

2009 standen in Deutschland 7.192.000 Menschen in einer versicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung bis zu einem maximalen Verdienst von 400 Euro pro Monat<sup>79</sup>. 2.260.000 Beschäftigte gingen dem so genannten Mini-Job neben einem anderen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis nach. Weitere rund 740.000 Personen besetzten mit der geringfügigen Beschäftigung ihre Rente auf. Für immerhin knapp 4,2 Millionen Menschen in Deutschland stellt der „Mini-Job“ aber die einzige Einkommensquelle dar.

Auch in Bayern nehmen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zu. Nach dem Sozialbericht Bayern 2009<sup>80</sup> ist gut jedes 8. Beschäftigungsverhältnis im Freistaat ein „Mini-Job“. Wie das IW für Deutschland, so verweist auch der Sozialbericht Bayern 2009 darauf, dass die deutliche Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung infolge der Hartz-II-Arbeitsmarktreform des Jahres 2003 sich besonders im Bereich zusätzlicher 400-Euro-Jobs als Nebenerwerb vollzogen habe.

Ungeachtet dessen birgt die deutliche Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung (in Bayern von Juni 2000 – Juni 2007 plus 76,8 %; Westdeutschland: 70,7 %) ernst zu nehmende Risiken für die Armutsentwicklung, etwa im Bereich allein erziehender Frauen. So waren in Bayern im Jahre 2007 66,9 % aller geringfügig Beschäftigten Frauen. Unter den Personen, die einen „Mini-Job“ hauptberuflich ausübten, betrug der Anteil der Frauen aber 71,4 %.

### **Arbeitszeitverkürzung kein Tabu**

Der durchschlagende, international beachtete und kopierte Erfolg der namentlich durch den damaligen Bundesarbeitsminister Olaf Scholz in Deutschland durchgesetzten Kurzarbeit in der Weltwirtschaftskrise belegt, dass eine geeignete Verteilung der Arbeitsvolumina über die Arbeitszeit grundsätzlich beschäftigungspolitisch von enormer Wirk-

<sup>79</sup> Institut der Deutschen Wirtschaft (IW): iwd Nr. 13/2010, S. 1.

<sup>80</sup> Sozialbericht Bayern 2009, S. 213.

samkeit sein kann. Es gilt deshalb, das Tabu der Diskussion um eine Arbeitszeitverkürzung zu beenden. Die Krise lehrt aber auch, dass der wirksame Einsatz des Instruments Arbeitszeitverkürzung voraussetzt, dass der Lohnausgleich dann im Wesentlichen von der Allgemeinheit getragen werden muss.

### **Zwei-Klassen-Gesellschaft in der Arbeitslosigkeit beenden**

Der Erhalt der gemeinsam von den Arbeitsagenturen und den zuständigen Gebietskörperschaften getragenen Arbeitsgemeinschaften ist im Interesse der Betroffenen positiv zu bewerten. Nur so ist es möglich, dass sie weiter bei den örtlichen Arbeitsgemeinschaften Hilfen aus einer Hand erhalten. Die Vermittlungsaufgabe der Arbeitsgemeinschaften muss aber verbessert werden. Nur so kann das Entstehen einer dauerhaften Zwei-Klassen-Gesellschaft innerhalb der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen verhindert werden.

Es darf nicht sein, dass die Bezieher des Arbeitslosengeldes I bei der Arbeitssuche durch die Arbeitsagenturen gezielt unterstützt werden, während für Langzeitarbeitslose des Arbeitslosengeldes II die Rückkehr in die Beschäftigung und damit der „Ausstieg aus Hartz IV“ immer beschwerlicher wird. Für Langzeitarbeitslose, für die keine realistische Perspektive auf Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt besteht, sind aus diesem Grund Beschäftigungsmöglichkeiten in einem öffentlich unterstützten, sozialen Arbeitsmarkt zu schaffen. Diese dürfen nicht in Konkurrenz zu regulärer Beschäftigung treten, sollen der Sozialversicherungspflicht unterliegen und Existenz sichernd sein.

### **Altersteilzeit ermöglichen**

Die öffentlich geförderte Altersteilzeit ermöglicht nicht nur die Verwirklichung individueller Gestaltungswünsche von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über den Abschluss des Erwerbslebens. Sie hat sich auch als Brücke für junge Menschen in die Beschäftigung hinein bewährt. Diese Beschäftigungsbrücke muss nach dem Auslaufen

der geförderten Altersteilzeit zum Jahresende 2009 wieder neu errichtet werden.

## **VIII. Die Handlungsfähigkeit des Staates erhalten**

Staat und Kommunen müssen auch als Akteure der aktiven wirtschaftlichen Gestaltung handlungsfähig bleiben. In der Steuerpolitik muss es deshalb künftig vorrangig um die Sicherung und Revitalisierung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte gehen. Dies verbietet weitere Steuersenkungen im Anschluss an die bereits umfangreich erfolgten Steuersenkungen der letzten Jahre.

So erfolgte mit der Steuerreform 2000 das größte Steuersenkungsprogramm in der deutschen Nachkriegsgeschichte. Kernpunkte waren die Senkung des Eingangssteuersatzes und des Spitzensteuersatzes auf 42 Prozent. Der Umfang der allein durch diese steuerlichen Maßnahmen bewirkten Entlastungen, d. h. Steuermindereinnahmen, wurde mit einem jährlichen Volumen von über 59 Milliarden Euro errechnet.

Hohe Einkommen und Vermögen müssen unter dem Gebot der Gerechtigkeit nun wieder stärker zur Finanzierungsverantwortung herangezogen werden. Dies gilt auch für die Besteuerung des Vermögensüberganges. Erleichterungen sind auf soziale (Familienfreibeträge) oder beschäftigungspolitische Gesichtspunkte zu begrenzen. Eine Begünstigung des Betriebsüberganges bei der Erbschaftsteuer muss deshalb auf kleine und mittlere Unternehmen beschränkt und an den Erhalt der Arbeitsplätze gebunden werden.

Die verbreitete Ansicht, in Deutschland werde Eigentum überproportional hoch besteuert, ist im Übrigen unzutreffend. Mit einer Quote von 0,9 Prozent gemessen am Bruttoinlandsprodukt (Stand 2007) liegt Deutschland in Sachen Erbschaft-, Schenkungs-, Vermögen- und Grundsteuer deutlich hinter anderen Industrienationen<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> OECD: Revenue Statistics 2008. Ausgabe 2008. Part I.

| Tab. 4 <b>Besteuerung von Eigentum 2007</b> |                                            |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Land                                        | Eigentumsbesteuerung<br>in Prozent des BIP |
| Großbritannien                              | 4,6                                        |
| Südkorea                                    | 3,7                                        |
| Frankreich                                  | 3,5                                        |
| USA                                         | 3,1                                        |
| Spanien                                     | 3,0                                        |
| Deutschland                                 | 0,9                                        |
| EU-Durchschnitt                             | 2,1                                        |
| Quelle: OECD Revenue Statistics 2008        |                                            |

Die Gewerbesteuer ist als unerlässliches Finanzierungsinstrument für kommunale Investitionen dauerhaft zu erhalten.

Um permanente Steuersenkungswettläufe in Europa zu unterbinden, bedarf es einer EU-weiten Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung bzw. der Vereinbarung fester Untergrenzen für die Steuersätze. Dies liegt auch im Interesse der Mitgliedstaaten, die durch Steuerdumping letztlich die eigene Aufgabenfinanzierung, z. B. im Bereich der Infrastruktur, nicht mehr gewährleisten können. Im Rahmen der EU ist sicherzustellen, dass jegliche staatlichen finanziellen, insbesondere steuerlichen Anreize als Motiv für Unternehmensverlagerungen ausgeschlossen werden.

## IX. Durch Solidarität zur gerechten Gesellschaft

Eine wirkliche Reform der Sozialsysteme ist nicht nur zur Sicherung ihrer Existenz erforderlich. Sie folgt auch einem zwingenden Gebot des sozialen Rechtsstaates. Der Grundsatz gesellschaftlicher Solidarität muss endlich staatlicherseits eingefordert, aber auch konsequent angewendet werden. Nicht zuletzt die zunehmende Verlagerung der Finanzierung der Sozialsysteme auf eine immer kleiner werdende Zahl von „Normalarbeitnehmern“ hat entscheidend zur stetig schwindenden

Akzeptanz des Solidargedankens in der Gesellschaft beigetragen<sup>82</sup>.

### **Bürgerversicherung einführen**

Die paritätisch finanzierten Sozialversicherungszweige sind zu erhalten bzw. wieder herzustellen. Ihre Finanzierungsbasis ist durch Einführung der Bürgerversicherung neu zu errichten. Sie beruht auf den Kernelementen:

- Einbeziehung aller Bürgerinnen und Bürger in die Versicherungspflicht,
- solidarische und paritätische Finanzierung,
- Einbeziehung nicht nur der Einkünfte aus Lohn und Gehalt, sondern auch aller sonstigen Einkünfte wie Kapitaleinkünfte, Mieten und Pachten in die Beitragsbemessung,
- Abschaffung der Versicherungspflichtgrenze.

In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) bleibt die schnellstmögliche Durchsetzung der Bürgerversicherung das Ziel. Auf die Pflegeversicherung, die gegen ein allgemeines Lebensrisiko absichert, ist das gleiche Konzept anzuwenden.

### **Untere und mittlere Einkommen entlasten**

Eingehender Prüfung bedarf der Vorschlag, bei der Sozialversicherung die Beitragsfinanzierung teilweise durch eine (erhöhte) Steuerfinanzierung zu ersetzen. Kurt Beck hat ihn im April 2006 so in die steuerpolitische Diskussion eingebracht:

„Der Sozialstaat der Zukunft benötigt nach Auffassung der Sozialdemokraten eine breitere Finanzierungsbasis, die sich weniger als bisher auf Sozialversicherungsbeiträge stützt. Das Beitragsniveau sollte reduziert und der Steueranteil erhöht werden, damit alle, nicht nur die abhängig Beschäftigten, sich an der solidarischen Finanzierung beteiligen.“

In der Tat werden untere und mittlere Einkommen hinsichtlich der Abgaben zur Sozialversicherung übermäßig belastet. Dies ergibt sich aus der Wirksamkeit der Beitragsbemessungsgrenze. Darüber

<sup>82</sup> Hillebrand, Ernst (2009): Eine Gesellschaft selbstbestimmter Bürger. Konturen eines sozialdemokratischen Projekts für das 21. Jahrhundert. Friedrich-Ebert-Stiftung. Internationale Politikanalyse. November 2009. Berlin. S. 4 ff.

hinaus bezogene Einkommen tragen nicht mehr zur Sozialversicherung bei. Der sich daraus auch unter Gerechtigkeitsaspekten ergebende Reformbedarf wurde bereits dargestellt<sup>83</sup>.

## X. Nachhaltiger Wohlstand

Die hier vertretene aktive nachfrage- und beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik redet nicht einer blanken Strategie des Wachstums das Wort. Eine klare Gemeinwohlbindung der Wirtschaft samt der damit verbundenen individuellen Teilhabe am Ertrag führt hin zu einer Betrachtungsweise, die sich über den bloßen ökologischen Kontext hinaus mit einem umfassenden gesellschaftlichen Ansatz der Nachhaltigkeit beschreiben lässt.

Ein solch umfassender, „authentischer“ Nachhaltigkeitsbegriff<sup>84</sup> wurde von Willy Brandt bereits in dem 1980 erschienenen Bericht seiner Nord-Süd-Kommission vertreten. Der Bericht warnte nicht

nur zur damaligen Zeit bereits vor einer nicht mehr wieder gut zu machenden Zerstörung der Ökosysteme und vor Klimaveränderungen mit nicht mehr beherrschbaren Folgen. Er mahnte auch, von der ständigen Verwechslung zwischen Wachstum und Entwicklung wegzukommen. Ziel war die Vision eines „nachhaltigen Wohlstands“, der sich nicht im Wachstum von Produktion und Konsum erschöpft, sondern an den Grundbedürfnissen der Armen und der Steigerung der Lebensqualität für alle orientiert ist.

Wirtschaftliches Handeln wird damit Anforderungen nicht nur in Bezug auf dauerhafte Umweltverträglichkeit, sondern auch als Beitrag zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit unterworfen<sup>85</sup>. Wirtschaftspolitik wird an die soziale Wertschöpfung gebunden.

<sup>83</sup> Oben C III 3.

<sup>84</sup> Grober, Ulrich (2010): Alle reden von Nachhaltigkeit. In: Naturfreundln. Verbandszeitschrift der Naturfreunde. 1/2010. S. 13.

<sup>85</sup> Ganz i. d. S.: Pohlmann, Christoph; Hassel, Anke (2010): Markt und Staat in der europäischen Sozialdemokratie: Konturen einer progressiven Wirtschafts- und Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert. S. 5 f. In: Dies. (2010): Markt und Staat in der europäischen Sozialdemokratie. Progressive Perspektiven zur Entwicklung eines sozialen und nachhaltigen Marktmodells. Friedrich-Ebert-Stiftung. Internationale Politikanalyse. Juli 2010. Berlin.

## E. Sozialstaat Bayern – quo vadis?

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass Bayern perspektivisch Gefahr läuft, den besonderen Sozialstaatsauftrag seiner Verfassung zu verfehlen. Aufgabe all derer, die sich einem solidarischen und demokratischen sozialen Rechtsstaat verpflichtet wissen, ist demgegenüber heute mehr denn je eine Politik, die für eine gerechte Zuteilung von Möglichkeiten und Lasten in der Gesellschaft sorgt. Eine solche Politik muss

- die Errungenschaft eines an der gleichen Würde aller Menschen orientierten Sozialstaatsverständnisses verteidigen,
- durch eine nachfrage- und beschäftigungsorientierte Wirtschafts-, Haushalts- und Steuerpolitik eine gerechte Verteilung der volkswirtschaftlichen Leistungen anstreben,
- die falsche Politik einer Privatisierung originär gesamtgesellschaftlicher Aufgaben beenden,

- Solidarität als gesellschaftliches Ordnungsprinzip nicht nur einfordern, sondern staatliches Handeln in konkreten Entscheidungen auch tatsächlich daran ausrichten,
- den Stellenwert der Freien gemeinnützigen Wohlfahrtspflege neu festigen als Ausdruck echter Subsidiarität bei der staatlichen Aufgabenerfüllung und sie entsprechend der aus dem Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre wie des Staatsrechts fließenden Unterstützungspflicht arbeits- und leistungsfähig erhalten.

Eine solche Politik tritt der sozialen Kälte in Bayern entgegen – für soziale Gerechtigkeit, für rechtlich verfasste Solidarität und für allgemeine Wohlfahrt.

## Literaturverzeichnis

- Artus, Patrick (2010): Die deutsche Wirtschaftspolitik: Ein Problem für Europa? Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO direkt. Januar 2010. Bonn
- Bayerischer Industrie- und Handelskammertag (2010): Der Außenhandel Bayerns 2009. München
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2010): Soziale Lage in Bayern 2010. München
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2009): Zweiter Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern. München
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2004): Der Bayerische Staatshaushalt Nachtrag 2004. München
- Benz, Benjamin (2009): Soziale Dienste und Sozialstaatlichkeit im europäischen Kontext. In: Arnold, Ulli; Maelicke, Bernd (Hrsg.) (2009): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. 3. Auflage. Baden-Baden
- Beyer, Thomas (2010): Zukünftiger Stellenwert von Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege im Bereich der Sozial- und Gesundheitswirtschaft. In: Horneber, Markus; Helbich, Peter; Raschok, Klaus (Hrsg.) (2010): Dynamisch Leben gestalten. Stuttgart
- Bofinger, Peter (2010): Deutschland lebt unter seinen Verhältnissen. Süddeutsche Zeitung vom 17.5.2010
- Bohsem, Guido (2008): Altersarmut in Deutschland nimmt zu. Süddeutsche Zeitung vom 22.4.2008
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2009): Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Gesamtstatistik 2008. Berlin
- Butterwegge, Christoph (2006): Krise und Zukunft des Sozialstaates. 3. Auflage. Wiesbaden
- Creditreform: s. Verband der Vereine Creditreform e. V.
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. (2009): Unter unseren Verhältnissen ... Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland. Berlin
- Dix, Gerhard (2010): Sozialstaat mit leeren Kassen. In: Bayerische Sozialnachrichten 4/2010
- Di Fabio, Udo (2007). In: Bayerischer Landtag (Hrsg.) (2007): 60 Jahre Bayerische Verfassung: Über die Berufung unserer Zeit zur Verfassungsgebung. Tutzing/München
- Goebel, Jan; Gornig, Martin; Häußermann, Hartmut (2010): Polarisierung der Einkommen: Die Mittelschicht verliert. In: DIW Wochenbericht Nr. 24/2010
- Goeschel, Albrecht (2009): Mehrwertsteuer-Lücke und Export-Meisterschaft: Gesamtwirtschaftliche und armutspolitische Anmerkungen zur Mehrwertsteuer-Debatte. Studiengruppe für Sozialforschung e. V. Marquartstein. Mit Unterstützung von: AWO Landesverband Bayern e. V. Juli 2009
- Grober, Ulrich (2010): Alle reden von Nachhaltigkeit. In: NaturfreundIn. Verbandszeitschrift der Naturfreunde 1/2010
- Hahnzog, Klaus (2007): Lebendige Bayerische Verfassung – Weiterentwicklung und Revitalisierung. BayVBl. 2007
- Hahnzog, Klaus, in: Bayerischer Landtag (Hrsg.) (2007): 60 Jahre Bayerische Verfassung: Über die Berufung unserer Zeit zur Verfassungsgebung. Auszüge aus der Diskussion, Tutzing/München
- Hans-Böckler-Stiftung (2010): Die Kluft wächst. In: Böckler-impuls 11/2010
- Hillebrand, Ernst (2009): Eine Gesellschaft selbstbestimmter Bürger: Konturen eines sozialdemokratischen Projekts für das 21. Jahrhundert. Friedrich-Ebert-Stiftung. Internationale Politikanalyse. November 2009. Berlin
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (ISS) (2005): Zukunftschancen für Kinder!? – Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. 3. Endbericht AWO-ISS-Studie. Im Auftrag des AWO Bundesverbandes. Frankfurt am Main
- Jelenik, Armin (2009): Siecher Sozialstaat. Reiche zahlen zu wenig, Arme zu viele Beiträge. In: Nürnberger Nachrichten vom 5.6.2009
- Kronawitter, Hildegard (1988): Wirtschaftskonzeptionen und Wirtschaftspolitik der Sozialdemokratie in Bayern 1945 – 1949. München
- Lindner, Josef Franz; Möstl, Markus; Wolff, Heinrich Amadeus (2009): Verfassung des Freistaates Bayern. München
- OECD (2008): Revenue Statistics 1965 – 2007. Berlin
- Pohlmann, Christoph; Hassel, Anke (2010): Markt und Staat in der europäischen Sozialdemokratie. Konturen einer progressiven Wirtschafts- und Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert. In: Dies. (2010): Markt und Staat in der europäischen Sozialdemokratie. Progressive Perspektiven zur Entwicklung eines sozialen und nachhaltigen Marktmodells. Friedrich-Ebert-Stiftung. Internationale Politikanalyse. Juli 2010. Berlin

Puch, Hans-Joachim; Schellberg, Klaus (2010): Sozialwirtschaft Bayern. Umfang und wirtschaftliche Bedeutung. Nürnberg  
Schulmeister, Stephan (2010): Lernen aus der Krise. Deutschland als Vorreiter einer Erneuerung des europäischen Sozialmodells. Wien  
Verband der Vereine Creditreform e. V. (Hrsg.) (2010): SchuldnerAtlas Deutschland. Neuss

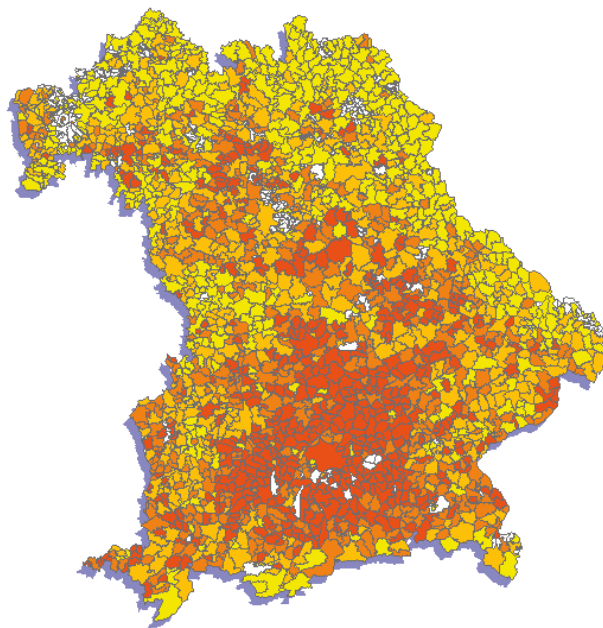
Vogel, Hans-Jochen (2005): Ansprache anlässlich der Verleihung der Verfassungsmedaille am 2.12. 2005 im Maximilianeum. München. Rede-manuskript  
Vring, Thomas von der (2010): Wirtschaftspolitische Konsequenzen aus der Krise. Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs. September 2010. Bonn

## Anhang

Quelle aller nachfolgenden Tabellen und Grafiken: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hrsg.) (2009): Zweiter Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern. München (Seitenangabe jeweils in Klammern)

### Darstellung R3 und R4 (S. 60)

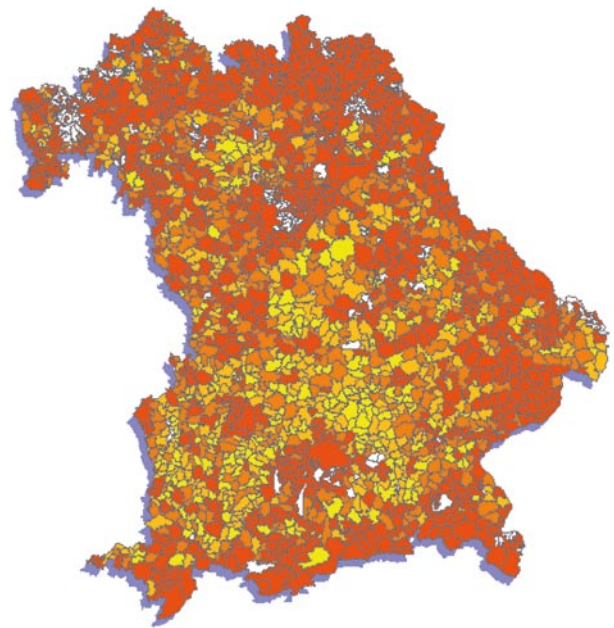
Darstellung R3: Veränderung des Bevölkerungsstandes in den bayerischen Gemeinden 1997-2007 (Prozent)



■ unter -1  
■ -1 bis unter 3  
□ Werte nicht vorhanden (-)  
■ 3 bis unter 7  
■ 7 und mehr

Quelle: BayLfStaD 2008, Statistik interMaptiv – Bayern

Darstellung R4: Durchschnittsalter der Bevölkerung in den bayerischen Gemeinden 2007

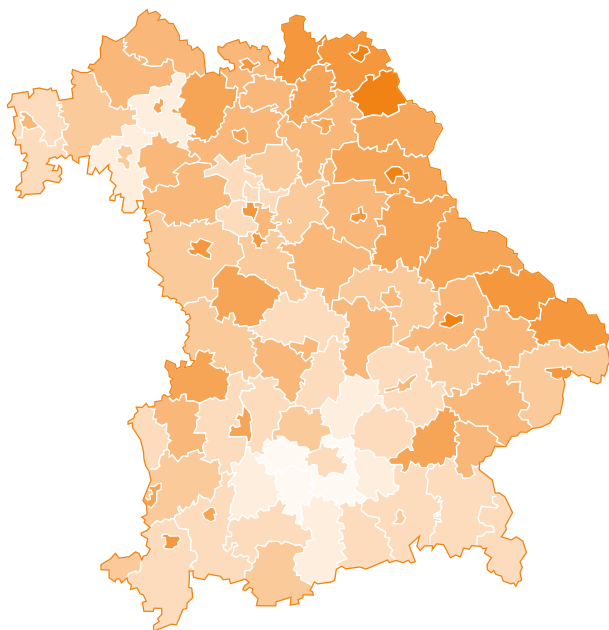


Jahre  
■ unter 40  
■ 40 bis unter 41  
□ Werte nicht vorhanden (-)  
■ 41 bis unter 42  
■ 42 und mehr

Quelle: BayLfStaD 2008, Statistik interMaptiv – Bayern

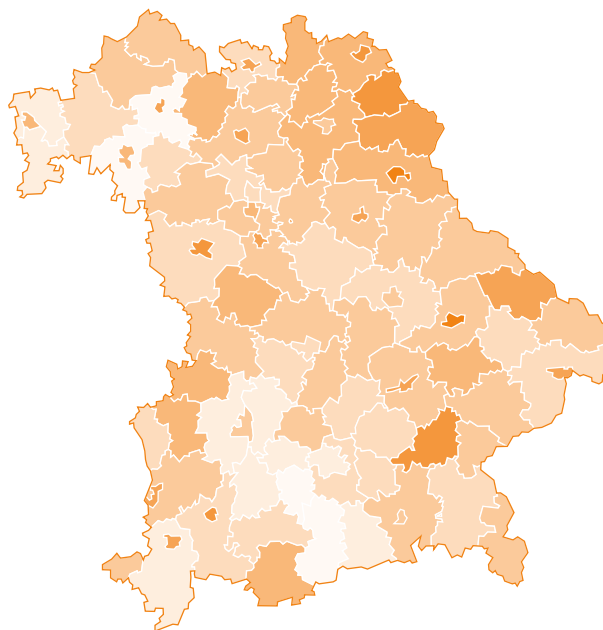
## Darstellung R7 (S. 62)

Darstellung R7: Lebenserwartung in BY 2005



Mittlere Lebenserwartung von Männern 2005 (Häufigkeit)

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| 73,1 ≤ 73,9 (4)  | 76,3 ≤ 77,2 (15) |
| 73,9 ≤ 74,7 (12) | 77,2 ≤ 78,0 (20) |
| 74,7 ≤ 75,5 (14) | 78,0 ≤ 78,8 (6)  |
| 75,5 ≤ 76,3 (22) | 78,8 ≤ 79,7 (3)  |



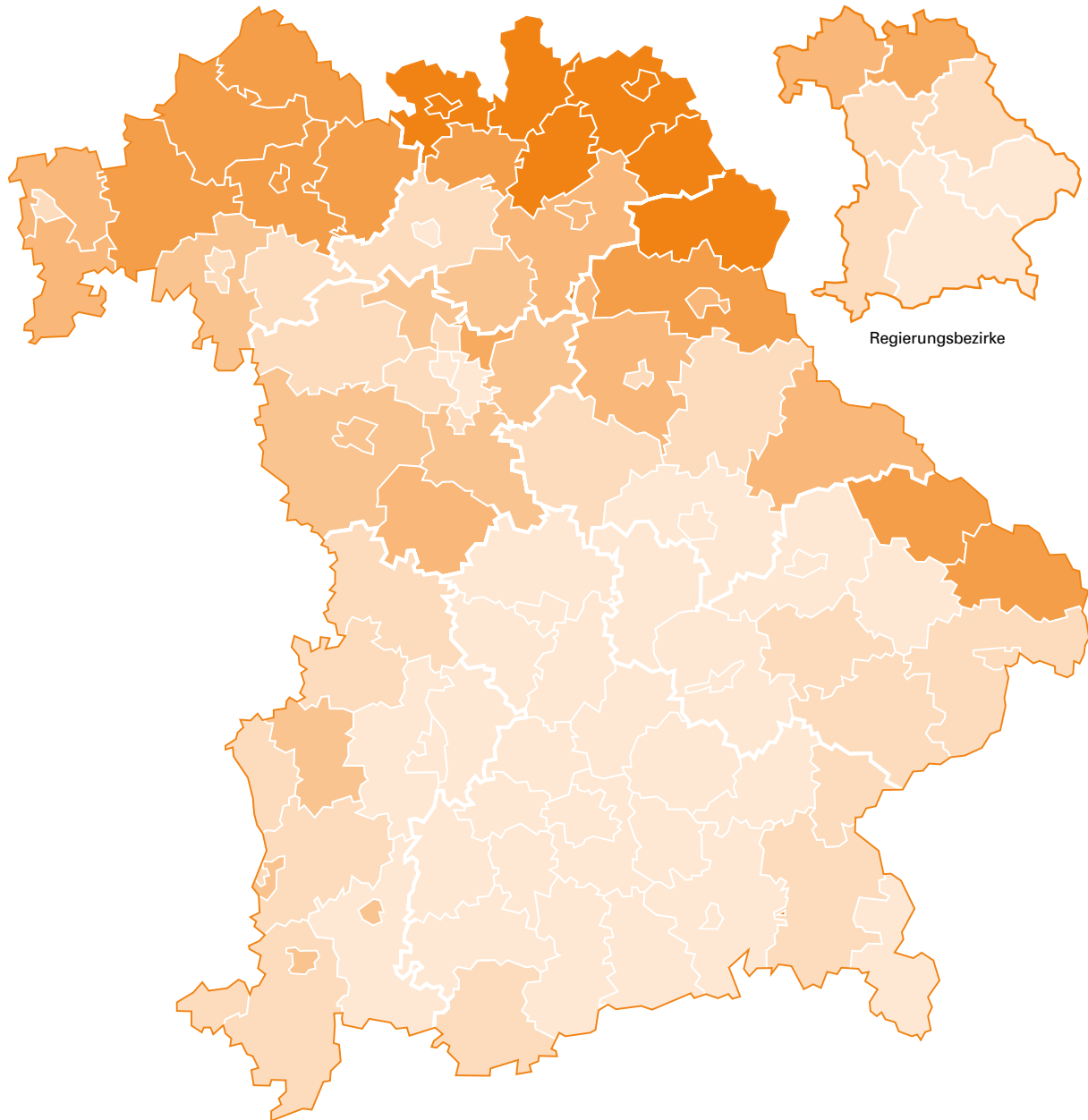
Mittlere Lebenserwartung von Frauen 2005 (Häufigkeit)

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| 78,6 ≤ 79,2 (2)  | 81,1 ≤ 81,7 (31) |
| 79,2 ≤ 79,8 (5)  | 81,7 ≤ 82,3 (20) |
| 79,8 ≤ 80,5 (11) | 82,3 ≤ 83,0 (9)  |
| 80,5 ≤ 81,1 (14) | 83,0 ≤ 83,7 (4)  |

Quelle: Eigene Darstellung nach BRR 2007; INIFES

## Darstellung R15 (S. 71)

Darstellung R15: Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für BY 2005-2025 (Variante W1a; Prozent)



Veränderungen gegenüber 2005 in %

| Häufigkeit          |    | Häufigkeit         |    |
|---------------------|----|--------------------|----|
| ■ bis unter -7,5    | 8  | ■ -2,5 bis unter 0 | 11 |
| ■ -7,5 bis unter -5 | 10 | ■ 0 bis unter 2,5  | 24 |
| ■ -5 bis unter -2,5 | 8  | ■ 2,5 oder mehr    | 35 |

Minimum: Lkr. Wunsiedel -15,4

Bayern: 2,2

Maximum: Lkr. Erding 13,4

Quelle: BayLfStad 2007d, S. 9

## Darstellung R21 (S. 77)

Darstellung R21: Verfügbares Einkommen je Einwohner in BY 2000–2006\* (Euro und Prozent)

| Region           | 2000    | 2006   | Differenz zum Durchschnitt in BY 2006 | Nominale Veränderung 2000-2006 | Reale Veränderung 2000-2006* |
|------------------|---------|--------|---------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
|                  | In Euro | In %   |                                       |                                |                              |
| Oberbayern       | 18.794  | 21.082 | 9,3                                   | 12,2                           | 0,3                          |
| Niederbayern     | 14.883  | 17.495 | -9,3                                  | 17,6                           | 5,1                          |
| Oberpfalz        | 15.176  | 17.426 | -9,6                                  | 14,8                           | 2,7                          |
| Oberfranken      | 15.902  | 18.284 | -5,2                                  | 15,0                           | 2,8                          |
| Mittelfranken    | 17.099  | 19.111 | -0,9                                  | 11,8                           | 0,0                          |
| Unterfranken     | 15.654  | 18.197 | -5,6                                  | 16,2                           | 4,0                          |
| Schwaben         | 16.355  | 18.926 | -1,9                                  | 15,7                           | 3,5                          |
| <b>BY gesamt</b> | 16.906  | 19.285 | 0,0                                   | 14,1                           | 2,0                          |

\* Realeinkommen = preisbereinigte Veränderung; berechnet mit dem Preisindex für privaten Verbrauch für Bayern, da verfügbare Einkommen zu rund 90 Prozent in privaten Verbrauch fließen.

Quelle: Berechnungen nach den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder 2008

## Darstellung R22 (S. 78)

Darstellung R22: Durchschnittliche monatliche Rentenzahlungsbeträge in BY 2006 (Euro und Prozent)

| Regierungsbezirk         | Renten insgesamt (SGB VI)  |       | Wegen verminderter Erwerbsfähigkeit |        | Wegen Alters |        | Renten wegen Todes |              |              |              |
|--------------------------|----------------------------|-------|-------------------------------------|--------|--------------|--------|--------------------|--------------|--------------|--------------|
|                          | Differenz zum Durchschnitt |       |                                     |        |              |        | Darunter           |              |              |              |
|                          | Euro                       | %     | Männer                              | Frauen | Männer       | Frauen | Zusammen           | Witwenrenten | Witwerrenten | Waisenrenten |
|                          | Euro                       |       |                                     |        |              |        | Euro               |              |              |              |
| Oberbayern               | 683                        | 5,6   | 784                                 | 668    | 1.002        | 532    | 505                | 557          | 234          | 161          |
| Niederbayern             | 582                        | -10,0 | 783                                 | 640    | 899          | 403    | 437                | 481          | 203          | 162          |
| Oberpfalz                | 593                        | -8,3  | 774                                 | 637    | 921          | 412    | 460                | 506          | 203          | 162          |
| Oberfranken              | 632                        | -2,3  | 786                                 | 660    | 940          | 500    | 467                | 513          | 238          | 164          |
| Mittelfranken            | 672                        | 3,9   | 780                                 | 661    | 1.005        | 526    | 498                | 550          | 240          | 162          |
| Unterfranken             | 629                        | -2,8  | 786                                 | 639    | 985          | 421    | 486                | 536          | 207          | 165          |
| Schwaben                 | 642                        | -0,8  | 761                                 | 653    | 974          | 481    | 480                | 532          | 220          | 161          |
| <b>Bayern insges.</b>    | 647                        | 0,0   | 779                                 | 655    | 975          | 497    | 483                | 533          | 225          | 162          |
| D, früheres Bundesgebiet | 646                        | –     | 773                                 | 648    | 969          | 465    | 499                | 547          | 220          | 159          |

Quelle: Daten der Deutschen Rentenversicherung

**Darstellung R 32** (S. 90 f)

Darstellung R32: Regionalindikatoren für den ländlichen Raum und Verdichtungsraum in BY

| Indikatoren                                                         | Ländlicher Raum | Verdichtungsraum | BY gesamt  |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------|------------------|------------|
| Einwohner 2007                                                      | 7.232.436       | 5.287.896        | 12.520.332 |
| Ausländeranteil 2007 in %                                           | 6,1             | 13,9             | 9,5        |
| Wanderungssaldo 2007                                                | 7.547           | 31.420           | 38.967     |
| BIP 2006 in Mio. €                                                  | 193.569         | 221.220          | 414.789    |
| BIP je Erwerbstätiger 2006                                          | 58.578          | 70.975           | 64.595     |
| Verfügbares Einkommen je Einwohner 2006                             | 18.340          | 20.593           | 19.285     |
| Verfügbares Einkommen je Einwohner 2006 in % v. bayer. Durchschnitt | 95              | 107              | 100        |
| Verfügbares Einkommen je Einwohner 2000 in % v. bayer. Durchschnitt | 85              | 110              | 100        |
| Arbeitslosenquote bezogen auf alle Erwerbspersonen (EP) 2007        | 5,0             | 5,8              | 5,3        |
| Veränderung ArbIQuote 2005-2007 in %-Punkten (alle EP)              | -2,5            | -2,4             | -2,5       |
| Veränderung SV-Beschäftigte 2005-2007 in %                          | 3,6             | 2,8              | 3,3        |
| Privatverschuldungsindex 2006* in %, Bayern = 100                   | 919             | 804              | 832        |
| Quote der Empfänger von Grundsicherung im Alter (ab 65 Jahre) 2006  | 1,0             | 2,2              | 1,5        |

\* Vgl. *Schuldenkompass der Schufa*.

| Indikatoren                                                             | Ländlicher Raum | Verdichtungsraum | BY gesamt |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------|------------------|-----------|
| Betreuungsquote Kindertagesbetreuung von unter 3-Jährigen (2006)        | 5,6             | 11,7             | 8,2       |
| Betreuungsquote Kindertagesbetreuung von 3- bis unter 6-Jährigen (2006) | 83,7            | 86,7             | 84,9      |
| Altenheimplätze 2006 je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre                     | 53              | 53               | 53        |
| Pflegeheimplätze 2005 je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre                    | 52              | 46               | 50        |
| Krankenhausbetten 2006 je 1.000 Einwohner                               | 5,5             | 6,9              | 6,1       |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der BA und des BayLfStaD

## Darstellung R 33 (S. 91)

Darstellung R33: Regionalindikatoren für BY nach Regierungsbezirken

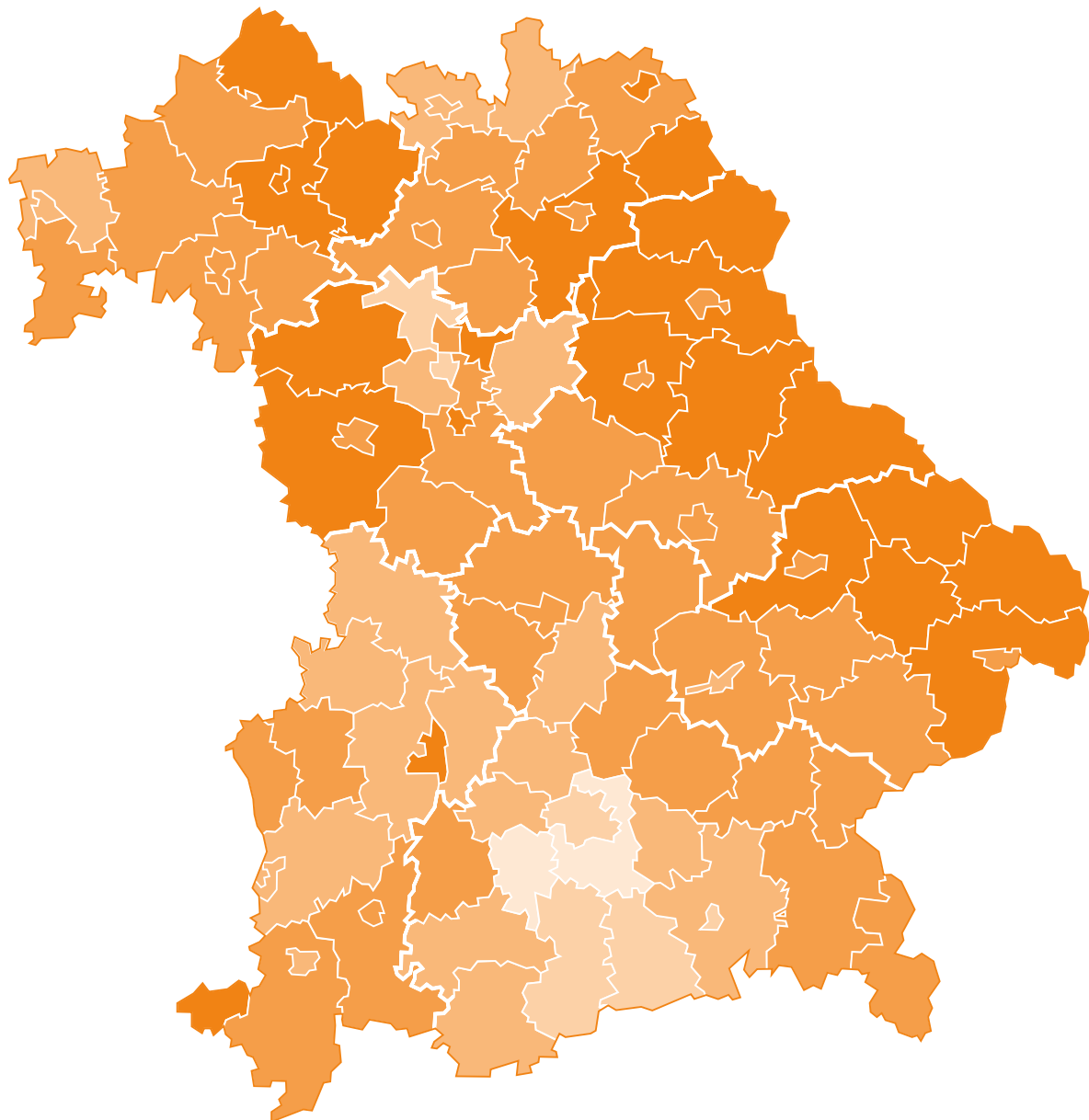
| Indikatoren                                                             | Ober-<br>bayern | Nieder-<br>bayern | Oberpfalz | Ober-<br>franken | Mittel-<br>franken | Unter-<br>franken | Schwaben  | BY gesamt  |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------|-----------|------------------|--------------------|-------------------|-----------|------------|
| Einwohner 2007 (31.12.)                                                 | 4.313.446       | 1.194.138         | 1.086.684 | 1.088.845        | 1.714.123          | 1.334.767         | 1.788.329 | 12.520.332 |
| Durchschnittsalter 2007                                                 | 42,1            | 42,1              | 42,0      | 43,3             | 42,6               | 42,4              | 42,0      | 42,2       |
| Ausländeranteil 2007 in %                                               | 13,4            | 5,6               | 4,8       | 5,1              | 10,2               | 6,9               | 9,1       | 9,5        |
| Wanderungssaldo 2007                                                    | 30.678          | 2.316             | 852       | -1.726           | 3.856              | -535              | 3.526     | 38.967     |
| BIP 2006 in Mio. Euro                                                   | 54.797          | 33.062            | 174.199   | 30.219           | 31.754             | 52.667            | 38.090    | 414.789    |
| BIP je Erwerbstätiger 2006                                              | 74.213          | 57.419            | 58.843    | 57.100           | 60.300             | 58.226            | 60.784    | 64.595     |
| Verfügbares Einkommen je Einwohner 2006                                 | 21.082          | 17.495            | 17.426    | 18.284           | 19.111             | 18.197            | 18.926    | 19.285     |
| Verfügbares Einkommen je Einwohner 2006 im bay. Durchschnitt            | 109             | 91                | 90        | 95               | 99                 | 94                | 98        | 100        |
| Verfügbares Einkommen je Einwohner 2000 im bay. Durchschnitt            | 111             | 88                | 90        | 94               | 101                | 93                | 97        | 100        |
| Arbeitslosenquote alle EP 2007                                          | 4,7             | 5,1               | 5,7       | 7,1              | 6,5                | 5,0               | 4,9       | 5,3        |
| Veränderung ArblQuote 2005-2007 in %-Punkten (alle EP)                  | -2,0            | -2,6              | -3,0      | -3,1             | -2,7               | -2,6              | -2,5      | -2,5       |
| Veränderung SV-Beschäftigte 2005-2007 in %                              | 3,0             | 3,8               | 4,8       | 2,4              | 3,2                | 2,9               | 3,8       | 3,3        |
| Privatverschuldungsindex 2006*                                          | 709             | 986               | 908       | 1.065            | 887                | 900               | 909       | 832        |
| Quote der Empfänger von Grundsicherung im Alter (ab 65 Jahre) 2006      | 1,7             | 1,3               | 1,3       | 1,1              | 1,9                | 1,2               | 1,4       | 1,5        |
| Betreuungsquote Kindertagesbetreuung von unter 3-Jährigen (2006)        | 9,5             | 3,9               | 5,2       | 9,7              | 9,3                | 12,3              | 4,7       | 8,2        |
| Betreuungsquote Kindertagesbetreuung von 3- bis unter 6-Jährigen (2006) | 82,1            | 80,4              | 84,0      | 89,4             | 89,2               | 92,8              | 83,0      | 84,9       |
| Altenheimplätze 2006 je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre                     | 50              | 53                | 58        | 55               | 63                 | 49                | 48        | 53         |
| Pflegeheimplätze 2005 je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre                    | 43              | 54                | 57        | 55               | 55                 | 47                | 51        | 50         |
| Krankenhausbetten 2006 je 1.000 Einwohner                               | 6,3             | 5,8               | 6,5       | 6,0              | 6,0                | 6,1               | 5,4       | 6,1        |

\* Vgl. *Schuldenkompass der Schufa*.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der BA und des BayLfStaD

## Darstellung R 39 (S. 98)

Darstellung R39: Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner der bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte 2006  
(Prozent; Bayern=100)



Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner

| Häufigkeit                                                                          |                       |    | Häufigkeit                                                                          |                       |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---|
|  | bis unter 90,0        | 20 |  | 110,0 bis unter 120,0 | 7 |
|  | 90,0 bis unter 100,0  | 42 |  | 120,0 oder mehr       | 2 |
|  | 100,0 bis unter 110,0 | 25 |                                                                                     |                       |   |

Minimum: Lkr. Freyung-Grafenau 81,7

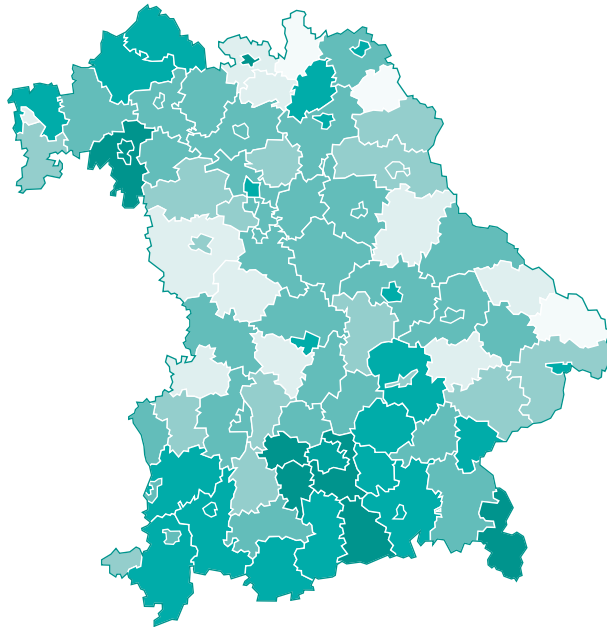
Bayern: 100,0

Maximum: Lkr. Starnberg 144,9

Quelle: BayLfStad 2008b

## Darstellung 2.10 (S. 205)

Darstellung 2.10: Anteil der Geringqualifizierten (ohne abgeschlossene Berufsausbildung) an allen svB in den bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten 2007 (30.06.)



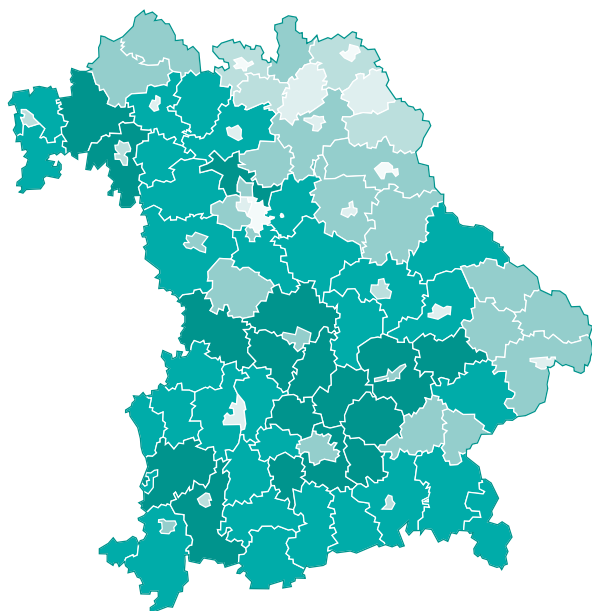
Anteil in % (Häufigkeit)

|                   |                   |
|-------------------|-------------------|
| 7,2 =< 9,1 (8)    | 13,0 =< 14,9 (16) |
| 9,1 =< 11,1 (23)  | 14,9 =< 16,9 (10) |
| 11,1 =< 13,0 (36) | 16,9 =< 18,9 (3)  |

Quelle: Statistik der BA 2008; eigene Berechnung

## Darstellung 2.28 und 2.29 (S. 221)

Darstellung 2.28: Jahresdurchschnitt der Arbeitslosenquoten bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen in den bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten 2007 (Prozent)

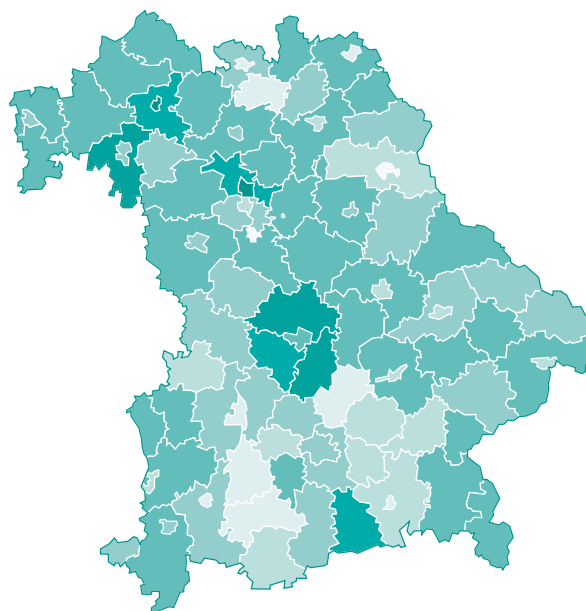


Arbeitslosenquoten bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen im Jahresdurchschnitt 2007 (Häufigkeit)

|                 |                 |
|-----------------|-----------------|
| 2,2 =< 3,7 (17) | 6,6 =< 8,1 (9)  |
| 3,7 =< 5,1 (33) | 8,1 =< 9,5 (10) |
| 5,1 =< 6,6 (23) | 9,5 =< 11,1 (4) |

Quelle: Statistik der BA 2008; eigene Berechnung

Darstellung 2.29: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten 2000-2007 (jeweils 30.09.; Prozent)



Entwicklung in % (Häufigkeit)

|                    |                   |
|--------------------|-------------------|
| -76,7 =< -58,9 (2) | 0,0 =< 12,1 (26)  |
| -58,9 =< -41,2 (3) | 12,1 =< 29,9 (13) |
| -41,2 =< -23,4 (4) | 29,9 =< 47,6 (8)  |
| -23,4 =< 0,0 (38)  | 47,6 =< 65,5 (2)  |

Quelle: Statistik der BA 2008; eigene Berechnung

### Darstellung 3.22 (S. 283 f)

Darstellung 3.22: Verteilung der Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufe 8 auf die Schularten in BY nach Regierungsbezirken in den Schuljahren 2002/2003 und 2006/2007 (Prozent)

| Regierungsbezirk           | Hauptschule | Förderschule | Realschule* |
|----------------------------|-------------|--------------|-------------|
| <b>Schuljahr 2006/2007</b> |             |              |             |
| Oberbayern                 | 31,8        | 3,6          | 28,4        |
| Niederbayern               | 37,6        | 4,1          | 32,3        |
| Oberpfalz                  | 38,5        | 4,2          | 28,1        |
| Oberfranken                | 34,8        | 3,6          | 26,9        |
| Mittelfranken              | 33,0        | 5,3          | 25,7        |
| Unterfranken               | 36,0        | 4,0          | 29,5        |
| Schwaben                   | 37,5        | 4,2          | 29,6        |
| <b>Bayern</b>              | <b>34,7</b> | <b>4,1</b>   | <b>28,6</b> |
| <b>Schuljahr 2002/2003</b> |             |              |             |
| Oberbayern                 | 34,5        | 3,8          | 25,7        |
| Niederbayern               | 42,5        | 4,5          | 27,3        |
| Oberpfalz                  | 43,9        | 4,4          | 23,4        |
| Oberfranken                | 39,2        | 4,5          | 23,9        |
| Mittelfranken              | 38,3        | 6,1          | 21,4        |
| Unterfranken               | 41,3        | 4,4          | 24,5        |
| Schwaben                   | 41,1        | 4,4          | 26,9        |
| <b>Bayern</b>              | <b>38,9</b> | <b>4,5</b>   | <b>24,9</b> |

Fortsetzung der Darstellung auf der nächsten Seite

Fortsetzung Darstellung 3.22: Verteilung der Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufe 8 auf die Schularten in BY nach Regierungsbezirken in den Schuljahren 2002/2003 und 2006/2007 (Prozent)

| Regierungsbezirk           | Wirtschafts-<br>schule | Gymnasium   | Sonstige** |
|----------------------------|------------------------|-------------|------------|
| <b>Schuljahr 2006/2007</b> |                        |             |            |
| Oberbayern                 | 3,2                    | 31,9        | 1,0        |
| Niederbayern               | 2,9                    | 23,1        | 0,0        |
| Oberpfalz                  | 3,7                    | 25,5        | 0,0        |
| Oberfranken                | 4,1                    | 28,9        | 1,7        |
| Mittelfranken              | 5,4                    | 29,8        | 0,8        |
| Unterfranken               | 3,6                    | 26,6        | 0,4        |
| Schwaben                   | 3,3                    | 25,1        | 0,3        |
| <b>Bayern</b>              | <b>3,7</b>             | <b>28,3</b> | <b>0,7</b> |
| <b>Schuljahr 2002/2003</b> |                        |             |            |
| Oberbayern                 | 3,4                    | 31,8        | 0,9        |
| Niederbayern               | 3,4                    | 22,3        | 0,0        |
| Oberpfalz                  | 3,3                    | 25,0        | 0,0        |
| Oberfranken                | 3,6                    | 27,0        | 1,9        |
| Mittelfranken              | 4,4                    | 29,1        | 0,8        |
| Unterfranken               | 2,8                    | 26,8        | 0,2        |
| Schwaben                   | 2,9                    | 24,4        | 0,3        |
| <b>Bayern</b>              | <b>3,4</b>             | <b>27,7</b> | <b>0,6</b> |

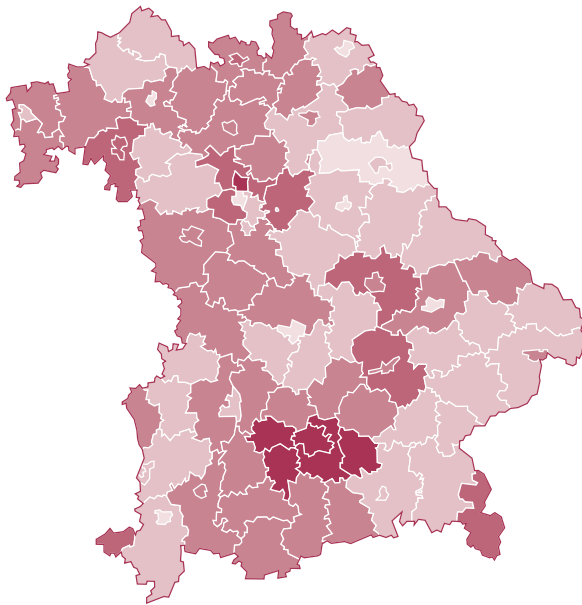
\* Inklusive der Realschule zur sonderpädagogischen Förderung.

\*\* Integrierte/Teilintegrierte Gesamtschule und Freie Waldorfschule.

Quelle: Amtliche Schuldaten des BayLfStAd

### Darstellung 3.75 bis 3.76 (S. 333)

Darstellung 3.75: Übertritte aus der Jahrgangsstufe 4 an die Hauptschule in den bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten 2006 (aus dem Schuljahr 2005/2006 in das Schuljahr 2006/2007; Prozent)

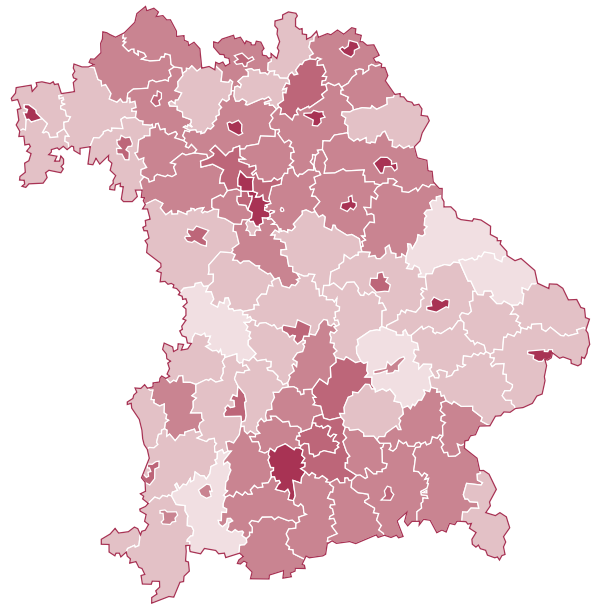


Hauptschule

- Unter 32 % (6 Kreise)
- 32 % bis unter 37 % (11 Kreise)
- 37 % bis unter 42 % (38 Kreise)
- 42 % bis unter 47 % (33 Kreise)
- 47 % und mehr (8 Kreise)

Quelle: Amtliche Schuldaten des BayLfStad

Darstellung 3.76: Übertritte aus der Jahrgangsstufe 4 an die Realschule in den bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten 2006 (aus dem Schuljahr 2005/2006 in das Schuljahr 2006/2007; Prozent)



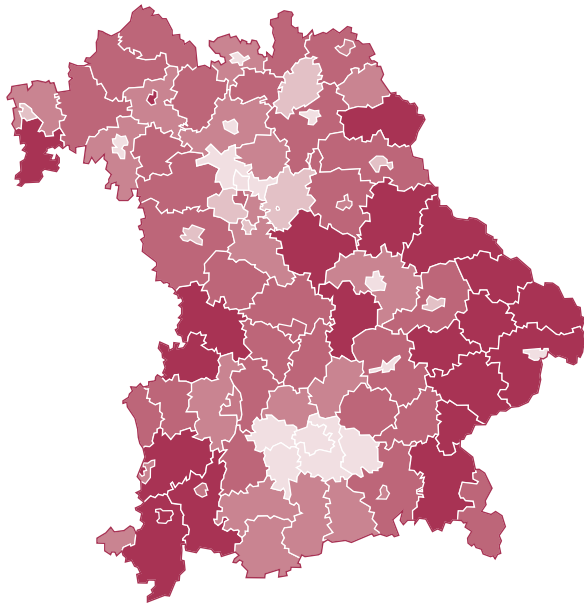
Realschule

- Unter 15 % (12 Kreise)
- 15 % bis unter 20 % (15 Kreise)
- 20 % bis unter 25 % (34 Kreise)
- 25 % bis unter 30 % (30 Kreise)
- 30 % bis unter 35 % (5 Kreise)

Quelle: Amtliche Schuldaten des BayLfStad

### Darstellung 3.77 (S. 334)

Darstellung 3.77: Übertritte aus der Jahrgangsstufe 4 an das Gymnasium in den bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten 2006 (aus dem Schuljahr 2005/2006 in das Schuljahr 2006/2007; Prozent)



#### Gymnasium

- 25 % bis unter 30 % (21 Kreise)
- 30 % bis unter 35 % (31 Kreise)
- 35 % bis unter 40 % (22 Kreise)
- 40 % bis unter 45 % (8 Kreise)
- 45 % und mehr (14 Kreise)

Quelle: Amtliche Schuldaten des BayLfStaD

## Der Autor



**Dr. iur. Thomas Beyer**

Mitglied des Bayerischen Landtages (MdL)

Vorsitzender des AWO Landesverbandes Bayern e. V.

[www.drthomasbeyermdl.de](http://www.drthomasbeyermdl.de)

# BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung

## Politische Bildung stärkt die Demokratie

Das BayernForum ist das Bildungsbüro der Politischen Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung für München, Oberbayern und Schwaben. Das Angebot des BayernForums wird ergänzt durch die Arbeit der Akademie Frankenwarte in Würzburg, der Georg-von-Vollmar-Akademie in Kochel und des FES-Regionalbüros in Regensburg.

Ermutigung und Befähigung zum bürgerschaftlichen Engagement und zum politischen Ehrenamt – dies ist das Leitziel der politischen Bildungsarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist eine gemeinnützige, private und kulturelle Einrichtung, die den Ideen und Grundwerten der sozialen Demokratie verpflichtet ist. Sie ist die älteste politische Stiftung in Deutschland. Gegründet wurde sie 1925 im Vermächtnis Friedrich Eberts, des ersten demokratisch gewählten Reichspräsidenten.

### Die Aufgaben der Friedrich-Ebert-Stiftung sind vor allem:

- politische und gesellschaftliche Bildung von Menschen aus allen Lebensbereichen im demokratischen Geist
- Förderung der internationalen Verständigung und der Partnerschaft mit den Entwicklungsländern
- Förderung von Studierenden und NachwuchswissenschaftlerInnen aus dem In- und Ausland durch Stipendien
- wissenschaftliche Forschung und Beratung
- Förderung von Kunst und Kultur als Elemente einer lebendigen Demokratie

### Das Arbeitsprogramm des BayernForums konzentriert sich auf folgende Projekte:

- Forumsveranstaltungen zum Dialog von Politik und Gesellschaft
- Tagesseminare und Workshops, besonders zur Unterstützung von landes- und kommunalpolitisch engagierten Bürgerinnen und Bürgern Bayerns
- Landespolitische Gesprächskreise, z. B. Münchner Mediengespräche, Forum Bildung macht Schule, Unternehmerinnen Roundtable, Managerkreis Bayern, Forum Migration und Integration, Forum Europa in der Welt, Forum Familie und Gender, Forum Soziale Demokratie, Forum Sozialpolitik
- Ausstellung „Rechtsradikalismus in Bayern“
- Jugend und Politik
- Akademie für Bürgerengagement

Das aktuelle Programm des BayernForums finden Sie auf unserer Homepage [www.bayernforum.de](http://www.bayernforum.de), das bundesweite Angebot unter [www.fes.de](http://www.fes.de)

---

### Kontakt

BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Prielmayerstr. 3, 80335 München  
Tel.: 089/51 55 52 40, Fax: 089/51 55 52 44  
E-mail: [bayernforum@fes.de](mailto:bayernforum@fes.de), Internet: [www.bayernforum.de](http://www.bayernforum.de)

## Akademie Management und Politik (MuP) – Ihr Motor für wirkungsvolles Engagement



Sie sind in einer gesellschaftspolitischen, gemeinnützigen Organisation engagiert, tragen dort Verantwortung oder nehmen Führungsaufgaben wahr und sehen sich und ihre NPO mit ständig wandelnden Aufgaben und Anforderungen konfrontiert.

Sie möchten Kenntnisse, Verfahren, Instrumente und praktische Handlungskompetenzen für die wirkungsvolle Gestaltung Ihres bürgerschaftlichen und politischen Engagements erwerben und damit die Arbeit Ihrer Organisation erfolgreich unterstützen.

Die Akademie Management und Politik bietet Ihnen unter anderem praxisnahe

Kompetenzausbildung und Einzelseminare in den Bereichen Organisations- und Kommunikationsmanagement.

Haben Sie Interesse oder möchten Sie sich informieren oder beraten lassen?

Das MuP-Team hilft Ihnen gerne weiter:

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Akademie Management und Politik  
Godesberger Allee 149, 53170 Bonn

Tel.: 0228/883-7108, -7119 und -7123

Fax.: 0228/883-9223

E-Mail: [mupinfo@fes.de](mailto:mupinfo@fes.de)

Internet: [www.fes-mup.de](http://www.fes-mup.de)

## Akademie für soziale Demokratie



### Die Idee

Politik braucht klare Orientierung. Nur wer die Ziele seines Handelns klar benennen kann, wird auch andere überzeugen. Dieser Grundidee ist die Akademie für soziale Demokratie verpflichtet. Hier wird gefragt, an welchen programmatischen Grundlagen sich eine Politik der Sozialen Demokratie orientieren kann. Welche Ziele verfolgt eine moderne Soziale Demokratie? Welche Prinzipien und Werte liegen ihr zugrunde?

### Ihr Nutzen

Sie sind engagiert im politischen Ehrenamt oder Mandat? Sie wollen Ihre Position solide begründen? Dann können Ihnen die Qualifizierungsangebote der Akademie für soziale Demokratie konkreten Nutzen bieten:

- Argumentationsfähigkeit in der Auseinandersetzung mit anderen politischen Strömungen
- Klare Orientierung zu Grundsatzfragen in komplexen Entscheidungssituationen
- Überzeugungsfähigkeit durch fundiertes fachliches Wissen

### Kontakt

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Akademie für soziale Demokratie  
Godesberger Allee 149, 53170 Bonn

Tel.: 0228/883-7104

Fax.: 0228/883-9223

E-Mail: [info@fes-soziale-demokratie.de](mailto:info@fes-soziale-demokratie.de)

Internet: [www.fes-soziale-demokratie.de](http://www.fes-soziale-demokratie.de)

## Lesebücher der Sozialen Demokratie

### **Band 1: Grundlagen der Sozialen Demokratie**

**[HÖRBUCH]**



Die Lesebücher der Sozialen Demokratie bereiten die großen Linien und Kontroversen des politischen Diskurses in knapper und verständlicher Form auf. Grundlegende Zusammenhänge werden fundiert, präzise und verständlich erklärt.

Der Band 1: Grundlagen der Sozialen Demokratie liegt nun auch als Hörbuch vor. Es ist als CD-Edition über die Akademie für Soziale Demokratie und digital über alle gängigen Online-Musikportale erhältlich.

Welche Werte liegen Sozialer Demokratie zugrunde? Welche Ziele verfolgt sie? Wie werden sie praktisch umgesetzt? Reinhören und mitdenken.

Tobias Gombert u.a.  
Hörbuch: Grundlagen der Sozialen Demokratie  
Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abteilung Politische Akademie

Reihe Lesebücher der Sozialen Demokratie, Bd. 1  
5 CDs / ca. 5:15h / inklusive Begleitheft (20 Seiten)  
5,00 Euro  
ISBN 978-3-86872-397-7

**[www.fes-soziale-demokratie.de](http://www.fes-soziale-demokratie.de)**

Bestellungen: Telefon: 0228 / 883 7122, E-Mail: [info@fes-soziale-demokratie.de](mailto:info@fes-soziale-demokratie.de)  
Informationen zur Reihe unter [www.fes-soziale-demokratie.de/lesebuecher](http://www.fes-soziale-demokratie.de/lesebuecher)





**Committed to excellence**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist im  
Qualitätsmanagement zertifiziert nach EFQM  
(European Foundation for Quality Management):  
Committed to Excellence

BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung:  
Alina Fuchs M.A.  
Horst Schmidt M.A.  
Sekretariat:  
Christa Hille, Tilmann Janner,  
Brigitte Schurer, Marie-Luise Tremmel  
Tel.: 089/51 55 52 40  
Fax: 089/51 55 52 44  
E-mail: [bayernforum@fes.de](mailto:bayernforum@fes.de)  
Internet: [www.bayernforum.de](http://www.bayernforum.de)