



## Autoren und Autorinnen

Pierre Bley (UEL)  
 Petra Cador  
 Jean-Baptiste de Foucault  
 Nathalie Georges  
 Georges Glod  
 Sylvain Hoffmann &  
 Laurent Uhoda (CEPL)  
 Jean-Claude Juncker  
 Carlo Knöpfel  
 Gerhard Kruip  
 Marc Maeschalck &  
 Alain Loute  
 Georges Schroeder &  
 Tom Dominique  
 Danielle Schronen  
 Franz Segbers  
 Robert Urbé

„Gerechtigkeit ist Ziel und daher auch inneres Maß aller Politik. Die Politik ist mehr als Technik der Gestaltung öffentlicher Ordnungen: Ihr Ursprung und Ziel ist eben die Gerechtigkeit, und die ist ethischer Natur. So steht der Staat praktisch unabweisbar immer vor der Frage: Wie ist Gerechtigkeit hier und jetzt zu verwirklichen?“

Papst Benedikt XVI, *Deus Caritas est*, Vatikan 2005, Nr. 28 (a)



Commission européenne

## Der Sozialalmanach 2007 der Caritas bringt Fragen zur sozialen Entwicklung Luxemburgs auf den Punkt: Soziale Gerechtigkeit.

### Das soziale Jahr Mai 2006 – April 2007 in Luxemburg

Kinder sind die Zukunft  
 Soziale Sicherheit ist die notwendige Basis  
 Ein Staat ist so zu bewerten, wie er mit seinen Ärmsten umgeht

### Soziale Gerechtigkeit, beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven

Globalisierung der Solidarität anstreben  
 Junge Menschen im Generationenvertrag nicht zu kurz kommen lassen  
 Reflexive Strukturen für demokratischen Lernprozess entwickeln

### Die soziale Entwicklung in Zahlen

Armut weiterhin auf zu hohem Niveau  
 Besonders Familien mit Kindern und Alleinerziehende betroffen  
 Jugendarbeitslosigkeit besorgniserregend



Sozialalmanach 2007

# 2007

## Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Soziale Gerechtigkeit**

Caritas Luxemburg feiert 2007 ihr 75jähriges Bestehen. Seit 1932 hat sich Caritas durch ihre Mitarbeit in nationalen Gremien und durch die Schaffung von sozialen Diensten für sozial benachteiligte Menschen eingesetzt. Das Aufzeigen innovativer Wege zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist Caritas ein wichtiges Anliegen. Als Mitgestalter des sozialen Lebens in Luxemburg sucht Caritas den Dialog mit den verantwortlichen Politikern, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft.

### Sozialalmanach 2007

Herausgeber:  
 Danielle Schronen und Robert Urbé

In Zusammenarbeit mit



Der Sozialalmanach wird cofinanziert durch die europäische Kommission im Rahmen des Projekts „CLIPS – coordination locale pour l’inclusion et la protection sociale“.



Das Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage Luxemburgs

caritas LUXEMBOURG



2007

**Sozialmanach**

Schwerpunkt: **Soziale Gerechtigkeit**



2007

# Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Soziale Gerechtigkeit**

Sozialalmanach 2007

*Sous la direction de Danielle Schronen et Robert Urbé*

Confédération Caritas Luxembourg a.s.b.l.

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tél. +35240 21 31 200

Fax +35240 21 31 209

[www.caritas.lu](http://www.caritas.lu)

Tous droits réservés.

© Confédération Caritas Luxembourg

Par cette publication, la Confédération Caritas n'entend pas prendre à son compte les opinions émises dans cet ouvrage qui devront être considérées comme étant propres aux auteurs.

Cette publication a reçu le soutien de la Commission européenne qui, pour autant, ne peut être responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

Conception graphique et impression: saint-paul luxembourg

Photo: ©Pierre Levy

Imprimé sur papier 100% recyclé

Avril 2007

ISBN: 978-2-919974-02-3

# Inhalt

Vorwort .....	7
Einleitung .....	9
<b>Zur sozialen Lage Luxemburgs 2006–2007.....</b>	<b>13</b>
<i>Robert Urbé</i>	
1. Die Rede zur Lage der Nation am 2. Mai 2006 .....	15
2. Ein kurzer Abriss dessen, was vorher geschah.....	19
3. Die Desindexierung des Kindergeldes.....	23
4. Die Vorlage des „Rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l’inclusion sociale“ im September 2006 .....	29
5. Der Umsetzungsbericht 2006 zum Nationalen Reformplan 2005–2008 .....	39
6. Der „Rapport travail et cohésion sociale“ vom September 2006 .....	45
7. Die neue Mietgesetzgebung und die Lage auf dem Wohnungsmarkt .....	53
8. Der Gesetzesvorschlag 5611 und die soziale Gerechtigkeit .....	59
9. Das Budgetgesetz.....	67
10. Nach dem „kühlen Herbst“ ein „heißer Frühling“? .....	71
11. Ausländer leben unter uns .....	77
12. „Active inclusion“ und Flexicurity“: neue Schlagwörter und Allheilmittel oder was?.....	83
13. Kinderarmut – eine neue soziale Frage oder die „alte“ in neuem Gewand? .....	89
14. Die Lage der Nation am Vorabend des 9. Mai 2007 .....	95
Literaturverzeichnis .....	99
Abkürzungen .....	102
<b>Soziale Gerechtigkeit .....</b>	<b>103</b>
<i>Jean-Claude Juncker</i> Préface .....	105
<i>Petra Cador</i> «La justice sociale» – Introduction au concept.....	109
<i>Gerhard Kruij</i> Gerechtigkeit in einem globalisierten Luxemburg.....	117

<i>Jean-Baptiste de Foucault</i> Croire en un monde plus juste, illusion ou espérance? . . .	131
<i>Franz Segbers</i> Barmherzigkeit ist nicht genug . . . . .	139
<i>Carlo Knöpfel</i> Die Zukunft der Sozialstaaten in Europa . . . . .	143
<i>Georges Schroeder et Tom Dominique</i> Le contrat intergénérationnel peut-il garantir la justice sociale et un développement durable? . . . . .	157
<i>Sylvain Hoffmann et Laurent Uhoda</i> Le pacte de solidarité intergénérationnelle vaut aussi pour les jeunes . . . . .	165
<i>Pierre Bley</i> Egalité des chances et discrimination . . . . .	185
<i>Marc Maeschalck et Alain Loute</i> Points forts et points faibles des nouvelles pratiques de réforme des Etats sociaux. . . . .	191
<b>Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen . . . . .</b>	<b>205</b>
<i>Nathalie Georges et Georges Glod</i> Note introductive . . . . .	207
1. Taux de risque de pauvreté monétaire en Europe en 2005 . . . . .	210
2. Luxembourg – Taux de risque de pauvreté selon l’âge et le sexe en 2005 . . . . .	211
3. Luxembourg – Taux de risque de pauvreté monétaire selon le type de ménage en 2005 . . . . .	211
4. Luxembourg – Taux de risque de pauvreté monétaire selon l’activité la plus fréquente et le sexe en 2005. . . . .	212
5. Luxembourg – Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté en 2005 . . . . .	212
6. Analyse dynamique de la pauvreté . . . . .	213
7. Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2005 . . . . .	214
8. Coefficient de Gini – Année 2005 . . . . .	215
9. Ratio interquintile – Année 2005 . . . . .	215
10. Luxembourg – Taux d’emploi en 2005 . . . . .	216
11. Taux de chômage de longue durée en Europe – Année 2005 . . . . .	217
12. Luxembourg – Chômage de longue durée en pourcentage du chômage de 2002 à 2005 . . . . .	218
13. Taux de chômage des moins de 25 ans entre 2001 et 2006 . . . . .	219
14. Ecart moyen entre le revenu disponible et le revenu nécessaire pour pouvoir joindre les deux bouts au Luxembourg en 2003 et 2004 . . . . .	220
<b>Autorenverzeichnis . . . . .</b>	<b>221</b>

# Vorwort

ERNY GILLEN

Unsere Gesellschaft ist im Umbruch. Alte Sicherheiten, die so alt gar nicht sind, geraten ins Wanken und bringen Bürger und Bürgerinnen dieser Gesellschaft genau so in Verlegenheit wie staatliche Institutionen und Politik. Unsicherheiten machen sich bemerkbar. Die Frage nach sozialer Gerechtigkeit bekommt eine neue Dramatik. Sie betrifft nicht nur Menschen am Rande, sondern auch Menschen mitten im gesellschaftlichen Leben.

Woran soll sich orientiert werden? Was ist sozial gerecht? Wer handelt sozial gerecht? Diese legitimen Fragen sind nicht einfach zu beantworten. Und dennoch handelt es sich um die Grundfragen jeder Gesellschaft, die sich selber gestalten und verwalten will. Es handelt sich um uralte Menschheitsfragen.

Sie zu beantworten setzt Analysen und Perspektiven voraus. Mit dem Sozialalmanach möchte der Luxemburger Caritasverband seinen Beitrag zur Untersuchung der Situation und zu den gesellschaftspolitischen Optionen leisten.

Unter der Leitung von Robert Urbé, Koordinator beim Luxemburger Caritasverband, kam ein Werk zustande, das Perspektiven aufzeigt, Optionen bespricht und engagierte Menschen aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu Wort kommen lässt. Allen Autoren und Autorinnen möchte ich meinen herzlichen Dank aussprechen. Sie machen im 75. Jubiläumsjahr der Luxemburger Caritas deutlich, dass „Zukunft schenken“ ein Projekt ist, an dem es sich lohnt zu arbeiten.

Ebenso geht ein Dank an unsere Partnerin Caritas Schweiz, die seit 1999 einen solchen Sozialalmanach herausgibt, an dem wir uns inspirieren konnten.

Soziale Arbeit ist mehr als Flickarbeit an einer Gesellschaft, die in Bewegung ist. Soziale Arbeit trägt dort zur sozialen Gerechtigkeit bei, wo sie die *Bedeutung* ihres Tuns und Handelns reflektiert und in die gesellschaftliche Debatte um eine gerechte Gesellschaft in Luxemburg, Europa und der Welt einbringt.

Das Gespräch um soziale Gerechtigkeit ist in vollem Gange. Mögen die hier ange-dachten Forderungen ebenso wie die vielen Hintergrundinformationen und Vernetzungen

in die öffentliche und politische Diskussion einfließen, zur Diskussion beitragen und zu Diskussionen führen.

Dieser Almanach schreibt sich sodann in die Dynamik der Antrittszyklika von Papst Benedikt XVI. „Deus Caritas est“ ein, dem auch der Sozialwort-Prozess der Luxemburger Kirche verpflichtet ist. „Gerechtigkeit ist Ziel und daher auch inneres Maß aller Politik“<sup>1</sup> heißt es in dem päpstlichen Rundschreiben, und „Menschen für den inneren Aufbau der Gesellschaft zu gewinnen gehört zu den vordringlichen Aufgaben unserer Zeit.“<sup>2</sup> schreibt Erzbischof Fernand Franck in der Einladung zu einem Sozialwort der katholischen Kirche in Luxemburg.

Soziale Arbeit ist Dienst an der Gesellschaft. Sie steht im Zentrum der Suche nach sozial gerechten und nicht einfach nur sozial verträglichen Antworten und Ansätzen. Ihre Stimme wird umso glaubwürdiger, als es gelingt, von Ungerechtigkeit betroffenen Personen Zugang zum politischen Ringen um eine gute Gesellschaft für alle zu verschaffen.

Der Caritasverband versteht sich als ehrlicher Makler und Vermittler zwischen Bedürftigen und Spendern, Ehrenamtlichen und Angestellten in der Sozialarbeit, Menschen in Notsituationen und politischen Entscheidungsträgern, zwischen sozialen Diensten und öffentlichen Geldgebern, zwischen Praxis und Forschung, zwischen Gewohntem und Neuem.

Möge dieser Almanach zum Verständnis des Konzepts „soziale Gerechtigkeit“ und zum Verständnis darüber, wie unser Land sozial gerecht bleiben kann, beitragen.

1 Deus Caritas est, 28a.

2 Einladung für ein Sozialwort der katholischen Kirche in Luxemburg, Erzbistum Luxemburg (2006), Seite 3

# Einleitung

DANIELLE SCHRONEN UND ROBERT URBÉ

2007 ist ein Jubiläumsjahr. Europa feiert 50 Jahre Römische Verträge und die soziale oder solidarische Dimension Europas wird dieser Tage ins Rampenlicht gerückt. Die Europäische Kommission hat im Vorfeld 2007 zum „Europäischen Jahr der Chancengleichheit für alle“ erklärt und will die Bürger sensibilisieren für das soziale Europa und einen partizipativen Gestaltungsprozess der Sozialpolitik.

Caritas Luxemburg feiert den 75sten Jahrestag ihres offiziellen Bestehens und hat sich entschlossen, mit einer neuen Veröffentlichung die Einmischung zu suchen. Unterstützt von der Europäischen Union, führt Caritas Luxemburg das Sensibilisierungsprojekt „CLIPS – Coordination locale pour l’inclusion et la protection sociale“ durch. Als Beitrag hierzu will der Sozialalmanach 2007 informieren über Entwicklungen in der Sozialpolitik und Raum schaffen für Ideen, die dem Leser Denkanstöße sowohl über Inhalte als auch über die Strukturen der Sozialpolitik liefern.

Im ersten Teil wollen wir dabei die luxemburgische Wirtschafts- und Sozialpolitik Revue passieren und aus unserer Sicht kommentieren. Aus unserer Sicht heißt hierbei aus der Sicht der zu kurz Gekommenen, vom Gesichtspunkt derer, die am meisten Aufmerksamkeit bedürfen.

In der Einladung zu einem Sozialwort schreibt dazu Erzbischof Fernand Franck: „Im heutigen pluralistischen Umfeld geht es weniger um gesamte und neue globale Gesellschaftsentwürfe, als vielmehr um systemische Beiträge zur Humanisierung spezifischer Lebenssituationen. Dabei sind alle gefordert: die politischen Mandatsträger, die Wirtschaft, die zivile Gesellschaft. So gilt es besonders dem Druck der Ökonomisierung und Vermarktung ganzer Lebensbereiche sinnvolle Alternativen entgegenzuhalten. Waren der Zusammenhalt der Gesellschaft und Unebenheiten im Netzwerk der Gerechtigkeit verhältnismäßig einfach zu organisieren in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums, so dürfte dies

bei steigenden Staatsausgaben und geringerem Wirtschaftswachstum ungleich schwieriger sein.“<sup>1</sup>

Vieles was im abgelaufenen Jahr passiert ist, und was wir im ersten Teil dieser Veröffentlichung ansprechen deutet daraufhin, dass Sozialpolitik ihre Wichtigkeit innerhalb der anderen Politiken nicht verliert. So hat denn auch der Europäische Rat in den Schlussfolgerungen des Frühjahrsgipfels vom 8./9. März 2007 unmissverständlich festgehalten, „... dass der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt unionsweit gestärkt werden muss ... Er unterstreicht die Bedeutung der sozialen Dimension der EU. ... Er weist darauf hin, dass die gemeinsamen sozialen Ziele der Mitgliedstaaten im Rahmen der Lissabon-Agenda stärker berücksichtigt werden sollten... Er betont, dass zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts Armut – insbesondere Kinderarmut – und soziale Ausgrenzung bekämpft und allen Kindern gleiche Chancen gegeben werden müssen ...“<sup>2</sup>

Neben Wirtschafts- und Wachstumspolitik, globaler Umweltpolitik und internationaler Sicherheitspolitik wird es für den sozialen Zusammenhalt unserer europäischen Gesellschaften und auch der luxemburgischen immer wichtiger, mittels der Sozialpolitik die Teilhabe aller zu sichern und dafür zu sorgen, dass niemand unter die Räder kommt.

Dies alles hat Caritas Luxemburg dazu bewogen, den vorliegenden Band, den ersten einer geplanten Reihe ähnlicher Veröffentlichungen, unter das Thema „Soziale Gerechtigkeit“ zu stellen.

Der zweite Teil dieses Bandes wird eingeleitet von Premierminister Jean-Claude Juncker der die Reihe thematischer Beiträge eröffnet, indem er das Eingreifen des Staates als eine notwendige aber nicht ausreichende Bedingung für eine sozial gerechte Gesellschaft aufzeigt. Sodann nimmt Petra Cador einige grundlegende Definitionen vor. Gerhard Kruip definiert eine hierarchische Ordnung der Gerechtigkeitskonzepte und legt dar, wie die Globalisierung auch hier eine globale Perspektive der sozialen Gerechtigkeit weit über die Nationalstaaten hinaus unabdingbar macht. Jean-Baptiste de Foucault ruft dazu auf, neue Formen der Regulierung des Kapitalismus zu suchen und die demokratischen Funktionsweisen auf der Basis einer Diskussionsethik zu erneuern. Franz Segbers spricht sich dagegen aus, die Eigenverantwortung ideologisch zu überhöhen, weil dadurch seiner Meinung nach nicht nur das Sozialstaatskonzept ausgehöhlt, sondern auch logischerweise der mögliche Beitrag der Wohlfahrtsorganisationen zur Herausbildung eines europäischen Sozialmodells untergraben wird. Beide Beiträge wurden uns zur Verfügung gestellt und greifen Prozesse der sozialen Mitgestaltung ihrer jeweiligen Kirche in Frankreich und Deutschland auf. Carlo Knöpfel interpretiert den Sozialstaat nicht als ein Konzept das im

1 Einladung zu einem Sozialwort der katholischen Kirche in Luxemburg, Erzbistum Luxemburg (2006), Seite 3.

2 siehe <http://www.cosilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/de/ec/93139.doc>.

Globalisierungsprozess an Bedeutung verliert, sondern vielmehr als die Voraussetzung dafür, dass europäische Gesellschaften sich in sozialverträglicher Weise der neuen internationalen Arbeitsteilung anpassen können und zeichnet an Hand der kritischen Darstellungen dreier Publikationen die Diskussion über die Zukunft des Sozialstaates in Europa nach. Georges Schroeder und Tom Dominique erläutern, warum der Generationenvertrag sich mit einer nachhaltigen Entwicklung der sozialen Systeme schwer tut. Sylvain Hoffmann und Laurent Uhoda weisen darauf hin, dass die Solidarität des Generationenvertrags auch für junge Menschen zum Tragen kommen muss. Pierre Bley legt im Namen der Union des Entreprises Luxembourgeoises deren Forderung nach Chancengleichheit dar, weist auf soziale Diskriminierung in den Bereichen Bildung und Integration der Jugendlichen und der Niedrigqualifizierten ins Berufsleben hin und fordert eine gerechtere politische Gewichtung aller Wert schaffenden Teilnehmer in der Volkswirtschaft. Zum Schluss erklären Marc Maeschalck und Alain Loute warum das demokratische Handeln in einen Prozess sozialen Lernens eingebettet werden muss und wo die Schwachpunkte der aktuellen Methoden zur Reform des Sozialstaats liegen.

In einem dritten Teil fügen wir dann einige Statistiken und Daten an, die in den beiden anderen Teilen herangezogen werden, oder die allgemein helfen, die aktuelle Situation und ihre Interpretation zu verstehen.

Allen viel Freude beim Lesen, manch nützliche Erkenntnis und im Voraus vielen Dank für eventuelle Rückmeldungen.



1. Teil

Zur sozialen Lage  
Luxemburgs 2006–2007

ROBERT URBÉ



# 1. Die Rede zur Lage der Nation am 2. Mai 2006

## 1.1 Zur Rezeption dieser Rede

Die Rede zur Lage der Nation, die der luxemburgische Premierminister 2006 wieder im Monat Mai hielt, nachdem sie 2005 wegen der EU-Ratspräsidentschaft auf den 12. Oktober verschoben worden war<sup>1</sup>, und die dort angekündigten Maßnahmen wurden landläufig verkürzt aufgenommen und auch das Zustandekommen dieser Maßnahmen teilweise kritisch kommentiert.

So wurde von einigen Kritikern insbesondere bemängelt, dass durch das vorgeschaltete Tripartite-Abkommen<sup>2</sup> das Parlament quasi ausgeschaltet worden sei: zwar dürfe es noch debattieren und die einzelnen Gesetzesvorhaben beschließen, aber deren Umsetzung sei eben bereits vorab beschlossene Sache. Hierbei handelt es sich einerseits um eine Kritik am sogenannten Luxemburger Modell, aber es wird dabei auch gerne die Tatsache vergessen, dass in den Demokratien westeuropäischer Prägung es generell so ist, dass die Regierung Maßnahmen vorschlägt, denen dann die diese Regierung tragenden Parteien zu einer Mehrheit im Parlament verhelfen. Nicht anders verhält es sich mit den Maßnahmen, die der Premier am 2. Mai 2006 ankündigte; auch wenn in diesem Falle die Regierung vor dem Vorschlagen dieser Maßnahmen erst die Sozialpartner konsultierte.

Das solchermaßen teilweise kritisierte Luxemburger Modell sieht dabei vor, dass die Regierung sich vor wichtigen, die grundlegenden Interessen der Nation berührenden Fragen mit den „forces vives de la nation“ zusammensetzt und berät. Dabei sind laut Luxemburger Modell diese „forces vives“ die Sozialpartner, also Arbeitgebervertreter und Arbeitnehmervertreter, sprich Patronatsverbände, Berufskammern und Gewerkschaften. Sagen wir es vorab: dass in grundlegenden Fragen die Regierung sich mit den „forces vives de la nation“ berät und dort womöglich den Konsens sucht, können wir nicht als grundsätzlich falsch bezeichnen. Die Erfolge der Vergangenheit, und vor allem der damit einhergehende, in Europa exemplarische, soziale Frieden belegen eigentlich die Richtigkeit

1 siehe Kapitel 2.

2 siehe Kapitel 2.

des Vorgehens. Unsererseits wäre eigentlich anzumerken, und es handelt sich dabei nicht um eine Randnotiz, dass mit den am Verhandlungstisch vertretenen Partnern, ohne deren Berechtigung prinzipiell in Frage zu stellen, die „forces vives de la nation“ nicht abgedeckt sind. In jedem modernen Sozialstaat haben sich in den vergangenen 40 Jahren andere soziale Bewegungen<sup>3</sup> herausgebildet, die nicht mit den Sozialpartnern identisch sind: in der Literatur werden sie zum einen als die „neuen sozialen Bewegungen“<sup>4</sup> beschrieben, zum anderen gehören seit den 70er Jahren auch die Friedens- und Ökologie-bewegten Gruppen dazu, die nicht zuletzt auch im kirchlichen Raum zu der Bewegung für Frieden und Bewahrung der Schöpfung geführt haben.

Diese Elemente der oft so genannten „Zivilgesellschaft“ können dabei einerseits Interessen vertreten, die von den Sozialpartnern nicht vertreten werden, wie zum Beispiel derjenigen, die nicht am Arbeitsprozess teilhaben: Hausfrauen und -männer, Kinder und Jugendliche, ältere Menschen sowie Behinderte und ehrenamtlich Tätige zum Beispiel. Zum andern können sie aber auch manche übergelagerte Interessen besser weil zugespitzter vertreten, die nicht eindeutig den Arbeitgeber- oder den Arbeitnehmerinteressen zuzuordnen sind, sondern die quer über diese am Arbeitsmarkt orientierten Merkmale hinweg gesamtgesellschaftliche Anfragen darstellen, wie eben zum Beispiel Ökologie und Frieden.

Nebenbei bemerkt: nicht nur in der Tripartite, die um Akteure aus der Zivilgesellschaft zu vervollständigen wäre (was ja im Zusammenhang mit dem Weltsozialgipfel 1995 von Kopenhagen und dem als Folge installierten „Observatoire du développement social“ schon einmal vorexerziert worden war<sup>5</sup> ohne aber dauerhaft am Leben geblieben zu sein), wäre eine solche Vertretung aller „forces vives de la nation“ angesagt. Gleiches gilt auch für die unkomplette Repräsentation im Wirtschafts- und Sozialrat: hier sind beispielsweise im europäischen Pendant, dem „Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss“ in der sogenannten dritten Gruppe (auch wenn diese sehr heterogen zusammengesetzt ist) Plätze für Vertreter aus der Zivilgesellschaft respektive den Nichtregierungsorganisationen reserviert<sup>6</sup>.

Hinzu kommt, dass auch der Sektor der „économie sociale et solidaire“, auch „dritter Sektor“ genannt<sup>7</sup>, der laut STATEC immerhin 2,4% aller Beschäftigten in Luxemburg darstellt sowie europaweit rund 8% der Arbeitnehmer des Privatsektors beschäftigt<sup>8</sup> (wo bei beispielsweise Kliniken noch nicht mitgerechnet wurden) und der hauptsächlich von

3 siehe z.B. Bernard Gazier (2005), S. 21.

4 siehe z.B. Jean-Louis Laville (1994), S. 56f.

5 siehe Règlement ministériel du 12 janvier 1996 portant création d'un observatoire du développement social, Memorial A N°15 vom 6. März 1996, Seite 730f.

6 vgl. <http://www.eesc.europa.eu/groups/3/index-fr.asp>.

7 „dritter Sektor“ weil neben dem „ersten“ privatwirtschaftlich organisierten und dem „zweiten“, staatlichen Sektor existierend und anderen Gesetzmäßigkeiten folgend als diese beiden.

8 S. Allegrezza, V. Molling, STATEC (2005), Seiten 6 und 9.

sozialen Nichtregierungsorganisationen gestellt wird, sich weder auf der Patronatsseite im Wirtschafts- und Sozialrat, noch in den Berufskammern angemessen vertreten fühlt.

Zur Inhaltlichen Rezeption der Rede vom 2. Mai 2006: die landläufige öffentliche Meinung beschränkt sich hier darauf, etwas über Indexmanipulationen, öffentliche Finanzen und Budget-Defizite sowie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mitbekommen zu haben.

## 1.2 Zusammenfassung der wichtigsten Maßnahmen

In den Schlussfolgerungen seiner Rede<sup>9</sup> erklärte der Premier die Angelpunkte der von der Regierung vorgelegten Politik wie folgt:

- Festlegung von Prioritäten und deren Finanzierung: mehr Schule, mehr Familie, mehr Klimaschutz, mehr Forschung, mehr Wettbewerbsfähigkeit, mehr öffentlichen Transport, mehr Investitionen, mehr billige Wohnungen, kurzum: mehr Solidarität und mehr Verantwortung.
- Wiederherstellung des Gleichgewichts der öffentlichen Finanzen
- Vorbeugen der Arbeitslosigkeit durch Responsibilisierung und Aktivierung der Partner am und im Arbeitsmarkt
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, nicht nur durch Indexmodulation, sondern durch ein Bündel an Aktionen und Initiativen

Die landläufige öffentliche Rezeption fällt also nur teilweise mit der Regierungssicht zusammen. Die Regierung betont dabei stärker die positiven, die struktur- und zukunftspolitischen Aspekte, während die öffentliche Meinung eher das beachtet, was am meisten ins Auge sticht. Das was dabei zum Teil als Hauptergebnisse gesehen wird, wie die Indexmodulation, ist in Regierungssicht nur Mittel zum Zweck.

Wir wollen an dieser Stelle aber noch hervorheben, dass der Premier in seinen Schlussfolgerungen auch erklärt hat, dass nicht alle Fragen endgültig geklärt werden konnten. Er nennt dazu (exemplarisch?) die Frage der Lebensarbeitszeit in Zusammenhang mit den Auswirkungen der Überalterung der Bevölkerung auf die Sozialsysteme, also die Frage des demografischen Wandels. Wo der Premier außerdem noch Lücken sah, hat er nicht verraten.

9 siehe Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 a).

## 1.2 Die vorgestellten Maßnahmen in der Kritik

Kritik gab es natürlicherweise aus den Oppositionsparteien, aus der Sicht von „neutralen“ Beobachtern, aber auch von Seiten einiger Tripartite-Teilnehmer<sup>10</sup>. Dabei wurde vor allem die Meinung vertreten, es hätte sich bei der ganzen Übung nur um einen Versuch der Verringerung des Staatsdefizits gehandelt, richtige und wichtige Strukturreformen aber seien nicht angepackt worden. Oder aber das, was angefasst worden sei, sei nur halbherzig angegangen worden. Auch seien nur Regelungen getroffen worden mit Hinblick auf das Wahljahr 2009, man vermisse hingegen dauerhafte Lösungen. Auch sei über dem gesamten Prozess zuviel Zeit verstrichen und es sei bereits 2005 Zeit gewesen zu handeln. Stattdessen habe die Rede zur Lage der Nation vom 12. Oktober 2005, genauso wie der im Herbst 2005 verabschiedete Nationale Reformplan<sup>11</sup>, nur aus Ankündigungen bestanden. Dadurch sei viel wertvolle Zeit verloren worden.

Mit diesen Kritiken hat sich die Regierung auseinandergesetzt und ihre Antworten gegeben, teilweise im Vorgriff (oder soweit diese Kritiken bereits im Vorfeld geäußert worden waren) schon in der Rede vom 2. Mai 2006 selbst. Hier ist nicht die Stelle, diese Debatte zu vertiefen.

Wir möchten vielmehr in den folgenden Kapiteln einzelne Fragestellungen aufgreifen und sie aus unserer Sicht kommentieren. Dabei wird uns immer als Leitmotiv dienen, wie diese Fragen sich für diejenigen darstellen, die davon am meisten betroffen sind, getreu der vorrangigen Option für die Armen. Dabei wollen wir uns von der Liebe als echte Sorge um den andern Menschen leiten lassen und ohne Besserwisserei neue Möglichkeiten eröffnen. Ziel ist es, zur gesellschaftlichen Kohäsion beizutragen, ohne die nichts geht. Auf der Suche nach einer gerechten Gesellschaft für Luxemburg in Europa und in der Welt.<sup>12</sup>

10 siehe z.B. <http://www.paperjam.lu/c/articles/14718.html>.

11 siehe Kapitel 5.

12 vgl. Erzbistum Luxemburg (2006): Vorwort des Erzbischofs von Luxemburg zur „Einladung zu einem Sozialwort“.

## 2. Ein kurzer Abriss dessen, was vorher geschah

### 2.1 September 2005: Evaluation des PAN incl 2003–2005

Der für den Zeitraum 2003–2005 geltende Nationale Aktionsplan für den sozialen Einschluss wurde Mitte des Jahres 2005 einer Evaluation unterzogen, an der das federführende Familienministerium auch die Zivilgesellschaft beteiligte. Eine ebensolche Evaluation unternahm sodann auch die Brüsseler EU-Kommission und es kam daraufhin am 10. Oktober 2005 zu einem Treffen zwischen Vertretern der Kommission und des Familienministeriums zwecks Austausch der Argumente und Festlegung des Wortlauts dieser Evaluation. Auch an dieser Aktion beteiligte das Familienministerium die Zivilgesellschaft, was nicht sehr häufig seitens anderer Regierungen geschieht, wie in Brüssel zu hören war. Bei gleicher Gelegenheit wurde auch ein Update 2005/2006 angenommen, um die Zeit zu überbrücken, bis dann im Herbst 2006 ein gänzlich neuer Plan vorzulegen wäre (was aber zu dem genannte Zeitpunkt noch nicht sicher war).

### 2.2 12. Oktober 2005: Rede zur Lage der Nation

Ausnahmsweise war im Jahr 2005 die Rede zur Lage der Nation, die traditionell vom Premier im Mai vor dem Parlament vorgetragen wird, wegen der im ersten Halbjahr 2005 stattfindenden luxemburgischen Präsidentschaft der Europäischen Union, für die alle verfügbaren Kräfte gebündelt worden waren, in den Oktober verlegt worden.

Da nicht zuletzt wegen dieser Verlegung einzelne Absichten der Regierung sich im Laufe der Zeit schon angekündigt hatten, war die Rede an sich keine große Überraschung mehr<sup>1</sup>. Das eigentlich neue daran war, dass in ihr selbst keine Lösungen vorgetragen wurden. Der Premier präsentierte die Probleme des Landes so, wie sie sich nach Ansicht der Regierung darlegten: in der Rezeption der Beobachter konzentrierten sich diese auf die Schieflage des Staatshaushaltes, obschon das nicht die einzige Aussage war.

<sup>1</sup> Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2005 a).

Sodann gab es eine Reihe von Ankündigungen und die Aussage, dass einschneidende Lösungen gefunden werden müssten, weil es so nicht weitergehen könne. Zur Suche nach solchen Lösungen sollte die Tripartite zusammen kommen, damit es zu einvernehmlichen Lösungen käme.

Insofern kann man von einer zweigeteilten Rede zur Lage der Nation sprechen: der erste Teil (im Wesentlichen die Problemanalyse) fand am 12. Oktober 2005 statt, während der zweite Teil (im Wesentlichen die Präsentation der gefundenen Lösungen) dann am 2. Mai 2006 stattfand.

Wobei anzumerken bleibt, dass es sich auch hier teilweise noch um die Ankündigung von Studien u.dergl. handelte<sup>2</sup>.

### 2.3 10. November 2005: Veröffentlichung der Statnews 58/2005

„La cohésion sociale toujours préservée“<sup>3</sup> lautete diesmal der Titel, den der STATEC dieser Publikation gab, nachdem es im Vorjahr geheißen hatte „La cohésion sociale préservée“<sup>4</sup>. Es wurden hiermit die Indikatoren veröffentlicht, die die Armut und die soziale Exklusion messen sollen<sup>5</sup>. Das Armutsrisiko war in Luxemburg zwischen 2003 und 2004 (die Daten sind bei ihrer Veröffentlichung immer etwa ein Jahr alt) von 11,2% auf 11,4% nicht signifikant gestiegen, also quasi gleichgeblieben. Daher der etwas euphorische Titel dieser statnews. Da es sich bei diesen Zahlen aber um vorläufige handelte (sie werden immer im folgenden Jahr noch mal berichtigt), war die Meldung leider etwas voreilig. Es wird hier zur Fortsetzung auf Kapitel 6 verwiesen.

### 2.4 November 2005: Vorlage des ersten Nationalen Reformprogramms

Nachdem die Lissabon-Strategie<sup>6</sup> auf dem Frühjahrsgipfel im März 2005 unter Luxemburgischer Präsidentschaft auf „Wachstum und Beschäftigung“ rezentriert worden war<sup>7</sup>, legte die luxemburgische Regierung, wie die anderen 24 im Herbst 2005 ihren

2 Siehe Kapitel 1.

3 STATEC (2005).

4 STATEC (2004).

5 siehe hierzu den statistischen dritten Teil dieser Publikation.

6 Vergleiche Abschnitte 4.1 und 5.1.

7 Vgl. Kapitel 5.

Nationalen Reformplan „Plan national pour l’innovation et le plein emploi“<sup>8</sup> vor. An diesem Plan ist zu allererst einmal auszusetzen gewesen, dass er zwar im Parlament behandelt wurde und auch die Sozialpartner in die Vorbereitung eingebunden waren, aber die übrige Zivilgesellschaft nicht (im Gegenteil zum Umsetzungsbericht 2006, wo die Zivilgesellschaft insgesamt eingeladen war<sup>9</sup>).

Möglicherweise kommt es auch daher, dass dieser Plan die soziale Kohäsion mit keinem Sterbenswörtchen erwähnte, anders als z.B. die Pläne Großbritanniens, Irlands und Belgiens. Dies ist der größte Mangel des NRP 2005, während gegen die darin enthaltenen Maßnahmen an sich nichts zu sagen wäre. Problem ist einerseits, was nicht drin steht und andererseits die Frage, wie die Maßnahmen im Einzelnen umgesetzt werden. Dazu bedarf es einer dauernden Beobachtung dieser Umsetzung, die ja auch jährlich zur Vorlage eines Berichts bei der EU-Kommission führt.<sup>10</sup>

## 2.5 Dezember 2005 bis April 2006: Tripartite-Verhandlungen

Nach den Ankündigungen in der Rede zur Lage der Nation am 12. Oktober 2005 herrschten zuerst teilweise Zweifel vor, ob die Lage denn wirklich so schlimm wäre. Dies betrifft vor allem die Gewerkschaften. Bei den Arbeitgebern hatte man eher den Eindruck, dass die Parole dort lautete „die Gunst der Stunde nutzen“. Nachdem so einige Zeit ins Land gegangen war, bis die Prämissen der Aktion von allen anerkannt waren, fanden dann zwischen Dezember 2005 und April 2006 die eigentlichen Tripartite-Verhandlungen zwischen Regierung, Patronat und Gewerkschaften statt.

## 2.6 Kommentar zur unterschiedlichen Schnelligkeit der Umsetzung

Dabei ist die Zeitspanne bis zur Umsetzung der angekündigten Maßnahmen durchaus unterschiedlich. Während beispielsweise das Gesetz über die Desindexierung der Familienzulagen und sonstige Indexanpassungen bereits am 27. Juni das Parlament passierte, dauerte es bis zum 18. September, ehe der Gesetzesvorschlag 5611 deponiert wurde, der neben den „Kyoto“-Regelungen u.a. die arbeitsmarktpolitischen Bestimmungen enthielt und der am 20. Dezember in der Abgeordnetenkammer beschlossen wurde. Die

8 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2005 b).

9 siehe Kapitel 5.

10 siehe Kapitel 5.

wohnungsmarktpolitischen Instrumente wurden sodann erst im Januar vor der Presse präsentiert, ihre Verabschiedung im Parlament ist im Sommer 2007 vorgesehen. Während um das Einheitsstatut für Arbeitnehmer im Privatsektor noch heftig gerungen wird, ist von den zum Ausgleich der Desindexierung der Familienzulagen vorgesehenen steuerlichen Maßnahmen noch nichts zu sehen.

# 3. Die Desindexierung des Kindergeldes

## 3.1 Die Beschlusslage der Tripartite

Während ein Großteil dessen, was in der Tripartite beschlossen wurde<sup>1</sup>, erst am 20. Dezember 2006 mit der Verabschiedung des Gesetzesvorschlages 5611 umgesetzt wurde<sup>2</sup>, sind die familienpolitischen Maßnahmen, nämlich die Desindexierung der Familienzulagen (Kindergeld, Elterngeld u.ä.) schon sehr früh in Gesetzesform gegossen worden und am 27. Juni 2006 in Kraft getreten<sup>3</sup>. Im Klartext geht es darum, dass diese geldlichen Zuwendungen ab sofort in ihrer Höhe eingefroren werden sollten, dass sie also nicht mehr wie bisher regelmäßig, wie Löhne und Gehälter an die Entwicklung des Lebenshaltungskostenindex angepasst werden sollten, obschon sie ja zum Teil<sup>4</sup> Lohnersatzcharakter haben. Hiermit wurde kein familienpolitisches Ziel verfolgt, ganz im Gegenteil<sup>5</sup>, sondern es wurde allein das finanzpolitische Ziel verfolgt, die Ausgaben des Staates zu senken.

Nun ergibt sich der Zusammenhang zwischen staatlichen Ausgaben und dem aus der Kindergeldkasse gezahlten Kindergeld, auf dessen Desindexierung wir uns hier im Folgenden jetzt beschränken wollen, aus der Tatsache, dass seit dem 1. Juli 1994 der Luxemburgische Staat im Prinzip die Zahlung der eigentlich von Arbeitnehmern und Arbeitgebern geschuldeten Beiträge an diese Kasse übernommen hat, insgesamt werden von staatlicher Seite pro Jahr zwischen 750.000.000,- und 800.000.000,- EUR überwiesen.

Dabei geriet das Kindergeld in den Focus der entsprechend zu senkenden Ausgaben, weil ein erheblicher Teil davon Transferströme ins Ausland darstellt: einerseits für die über 110.000 Grenzgänger (mehr als ein Drittel der Beschäftigten), andererseits für Gastarbeiter, deren Kinder im Heimatland verblieben sind und wo die luxemburgische Kindergeldkasse die Differenz zwischen dem dortigen Kindergeld und dem Luxemburgischen zahlt.

1 Siehe Kapitel 2.

2 Siehe auch Kapitel 8.

3 Loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant ...

4 das Elterngeld.

5 vgl. Abschnitte 3.2 und 3.3.

## 3.2 Zur Situation der Familien mit Kindern

Wie in Kapitel 6 dargelegt<sup>6</sup>, beträgt das Armutsrisiko für die Gesamtbevölkerung 13%. Dagegen erreicht es für Familien mit 3 und mehr Kindern mit 21% und für Alleinerziehende mit 32% katastrophale Ausmaße!<sup>7</sup>. In diesem Zusammenhang wäre dann die in der Tripartite im April 2006 beschlossene, in der Regierungserklärung zur Lage der Nation vom 2. Mai angekündigte und mit dem Verabschieden des entsprechenden Gesetzes am 27. Juni 2006 im Parlament eingeführte Desindexierung der Familienzulagen als exakt die falsche Politik abzulehnen, da sie vor allem kinderreiche, ärmere Familien trifft.<sup>8</sup>

Die Arbeiterkammer hat in einer Modellrechnung aufgezeigt<sup>9</sup>, dass bis 2009 allein der Verlust an Kindergeld bei einer Familie mit zwei Kindern 740,98 Euro ausmacht. Dabei wurde noch vorausgesetzt, dass ab 2008 das Kindergeld wieder indexiert sein würde, da noch keine Angaben über den als Ersatz geplanten Steuerkredit vorliegen. Der reine Verlust beim Kindergeld würde sonst sogar 1.109,32 Euro betragen. In verschiedenen Modellrechnungen wird dort außerdem aufgezeigt, dass bis auf einen Fall mit relativ hohem Einkommen Familien mit Kindern respektive Alleinerziehende sich schlechter stellen als Paare ohne Kinder<sup>10</sup>.

## 3.3 Erörterte Alternativen

Die zunächst naheliegendste Alternative wäre die, die Auszahlung des Kindergeldes auf die im Inland wohnenden Kinder zu beschränken. Was auf den ersten Blick als durchaus normal angesehen werden könnte, ist aber deshalb nicht möglich, weil das Kindergeld eigentlich eine an die Arbeitsleistung gekoppelte Zahlung ist. Sie wird im Prinzip aus Beiträgen der Sozialpartner finanziert (auch wenn in Luxemburg im Augenblick der Staat diese Beiträge zwecks Entlastung der Wirtschaft und damit Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Senkung der Kosten des Faktors Arbeit übernommen hat) und ist an das Diskriminierungsverbot innerhalb der EU gebunden: ein ausländischer Arbeitnehmer darf nicht schlechter gestellt werden als sein luxemburgischer Kollege. Das Kindergeld stellt also von seinem Ursprung her quasi einen Teil des Arbeitslohnes dar. Während es

6 siehe Kapitel 6, Abschnitt 6.3.

7 siehe STATEC (2006 b).

8 Obwohl dieses Argument sicher für die Familienzulagen insgesamt gilt, beschränken wir uns hier exemplarisch auf den Fall des Kindergeldes.

9 Arbeiterkammer (2006), Seite 24f.

10 ebenda, Seite 20f.

problematisch wäre, für dieselbe Arbeit zwei Menschen einen unterschiedlichen Lohn zu zahlen, weil sie unterschiedliche Familiensituationen haben (dies würde u.a. unweigerlich zu einer Bevorzugung von Junggesellen gegenüber Familienvätern bei der Einstellung führen), garantiert ein solches Lohnelement, das über solidarische Beiträge von allen finanziert und an die Berechtigten ausgezahlt wird einerseits die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, andererseits aber wohl die Berücksichtigung der unterschiedlichen Familiensituationen.<sup>11</sup> Also halten wir fest: eine Beschränkung der Kindergeldzahlungen auf Inländer ist nicht möglich.

Eine andere, noch von Familienministerin Marie-Josée Jacobs anlässlich der Vorstellung des „rapport travail et cohésion sociale“<sup>12</sup> in den Raum gestellte Möglichkeit, bei den Ausgaben für das Kindergeld zu sparen, ohne die ärmeren Schichten zu belasten, bestünde darin, die Auszahlung des Kindergeldes an eine Einkommenshöchstgrenze zu binden. Da aber in Luxemburg das Kind der Inhaber des Anrechts auf Kindergeld ist (auch wenn die Auszahlung bis zum 18. Lebensjahr an einen Erziehungsberechtigten erfolgt – darüber hinaus ebenfalls, es sei denn das Kind beantragt die Auszahlung an sich selbst), ist auch diese Alternative nicht zu verwirklichen.

Im übrigen muss darauf hingewiesen werden, dass die verschiedentlich aus besser gestellten (Politiker-)kreisen geäußerte „Verwunderung“ darüber, dass man selber ein Kindergeld ausgezahlt bekomme, wo man es doch nicht nötig habe, stark an Hypokrisie grenzt: in Luxemburg bekommt nämlich nur der Kindergeld, der es auch beantragt. Also haben diese Leute, obwohl sie es nach eigener Aussage nicht brauchen, das Kindergeld dennoch beantragt!

### 3.4 Ein Steuerkredit zur Kompensation

Somit, und mangels anderer vorgetragener Alternativen, haben sich die Teilnehmer der Tripartite darauf geeinigt, zur Kompensation für den Einkommensverlust durch die Desindexierung der Familienzulagen einen Steuerkredit einzuführen. Die technische Durchführbarkeit eines solchen Steuerkredits sollte bis Ende 2007 geprüft werden, womit der in der Zwischenzeit eingetretene relative Einkommensverlust in Kauf genommen wird. Unklar ist sodann noch, ob hier wirklich ein Steuerkredit gemeint ist, also eine Summe die von den zu zahlenden Steuern abgezogen werden kann, oder ob es sich um die in

11 Dieses System wurde in Zeiten entwickelt, wo das Ein-Ernährer-Prinzip vorherrschte und der Lohn zur Ernährung der ganzen Familie ausreichen musste; daher bekamen Familienväter einen Zuschlag aus einer solidarisch gefüllten Kasse, das Kindergeld.

12 Siehe Kapitel 6, Abschnitt 6.3.

unserer Steuergesetzgebung üblichere Art des Steuerfreibetrags handeln sollte, d.h. dass die entsprechende Summe vom zu versteuernden Einkommen abzuziehen ist.

Nun ist auf den ersten Blick ein Steuerkredit durchaus eine Möglichkeit, für die in Luxemburg Steuerpflichtigen den durch die Desindexierung der Familienzulagen erlittenen Einkommensverlust auszugleichen. Aber abgesehen von der Problematik der Gestaltung dieses Steuerkredits als Ausgleich nicht nur für das Kindergeld, sondern auch für die anderen Familienzulagen (Einschulungsprämie, Geburtszulage, Elternurlaubsentgelt, ...) stellen sich sowohl technische wie auch grundsätzliche Fragen.

Zum einen müsste „Steuerkredit“ wirklich heißen, dass der entsprechende Betrag von der Steuerschuld abgezogen wird. Nur so würde es für jeden dieselbe Entlastung bedeuten. Denn wenn der entsprechende Betrag von dem zu versteuernden Einkommen abzusetzen ist, dann profitieren davon jene mit dem höchsten Grenzsteuersatz am meisten, also jene mit dem größten Einkommen.

Zum zweiten bleibt das Problem bestehen, dass ein Steuerkredit nur für denjenigen eine Auswirkung hat, der auch Steuern in zumindest dieser Höhe zu zahlen hat.<sup>13</sup> Gerade für kinderreiche, ärmere Familien würde diese Kompensation also gar nicht greifen! Dies könnte nur dadurch behoben werden, dass ein solcher Steuerkredit im Einzelfall auch zu einer negativen Steuer führen könnte, d.h. dass man nicht nur keine Steuern zu zahlen hätte, sondern sogar noch ein Guthaben bei der Steuerverwaltung hätte. Dieses könnte dann entweder mit späteren Steuerschulden verrechnet werden, wobei hier aber sowohl die Frage zu stellen ist, wie lange solche Steuerkredite in die Zukunft hinein geltend gemacht werden könnten, als auch festzustellen ist, dass sie natürlich den Familien erst dann helfen würden, wenn es ihnen, da die Kinder größer geworden sind, etwas besser geht. Letztendlich macht ein solcher Steuerkredit also nur einen Sinn, wenn er auch zur Auszahlung dieses Guthabens seitens der Steuerverwaltung führt. Das aber ist ein Paradigma, dem sich bisher der Finanzminister und der Budgetminister stets verschlossen gezeigt haben.

### 3.5 Lastenausgleich für Familien mit Kindern

Unter „Familien“ sei hier nicht nur an die klassische Familie gedacht. Der Blickwinkel geht eher von den Kindern aus und richtet sich dann an die sie erziehenden Erwachsenen, also Familien in unterschiedlichster Zusammensetzung.

Die einzig sinnvolle Alternative, nach dem bisher Erörterten stellt hierfür eine Kombination aus zwei Elementen dar: Senkung des Kindergeldes unter gleichzeitiger

13 Bei drei Kindern sind erst ab einem monatlichen Einkommen von 4.150,- EUR Steuern zu zahlen.

Wiedereinführung der Beiträge durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Übernahme von direkten Familienlasten durch das Staatsbudget.

Zu Element 1:

Um sich aus der in den vorherigen Abschnitten geschilderten „Falle“ zu befreien, sollte der Staat seine Entscheidung, die Zahlung der Kindergeldbeträge anstelle von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu zahlen wieder zurücknehmen. Sodann könnten die Tarifpartner über die Höhe des Beitrags zu der Kindergeldkasse und damit die Höhe des Kindergeldes in Verhandlungen treten, wobei aus Gründen der Kompetitivität und der Verhinderung eines zu hohen Abflusses ins Ausland das Kindergeld so bemessen werden sollte, dass es nicht zu weit von demjenigen der für uns heute wichtigsten Länder (Frankreich, Deutschland und Belgien, dazu Portugal und Italien) abweicht. Der dadurch erlittene Ausfall für die in Luxemburg residierenden Familien könnte dann durch Element 2 ausgeglichen werden.

Zu Element 2:

Der Staat könnte durch Subventionen oder durch direkte Zahlungen die Lasten der Familien so ausgleichen, dass ihre gegenüber Kinderlosen höhere Belastung dadurch aufgefangen wird. Das würde nicht nur eine Kompensation des durch Element 1 erlittenen Ausfalles bedeuten, sondern eine generelle Verbesserung der Situation der Familien, ohne dass der Staat unter dem Strich dafür mehr zu zahlen hätte als bisher, da sowohl Zahlungen für im Ausland lebende Kinder entfielen als auch solche an Familien, die über einer gewissen Einkommensgrenze liegen.

Als Maßnahmen die derart staatlicherseits gefördert und bezuschusst werden sollten, bieten sich u.a. an: Mieten und Nebenkosten, Schulkosten, Kinderbetreuungskosten, Fahrtkosten im öffentlichen Verkehr, Windeln und sonstige Hygieneartikel für Kleinkinder sowie Babynahrung, u.ä. Außerdem könnte man sich direkt auszubezahlende Geldbeträge oder Rabatte an Familien, in Abhängigkeit der Kinderzahl, vorstellen wie z.B. Zuschüsse zur Beschaffung von Kindermöbeln und Kinderkleidung, Urlaubszuschüsse, Zuschüsse für Kinderbücher, -filme und dergleichen sowie Spiele, Spielzeug und Spielgeräte, Freizeitkosten wie beispielsweise Eintrittskosten für Ausstellungen, Vereinsbeiträge, usw.

Bei entsprechender Gestaltung dieser Maßnahme (beispielsweise auch durch Pauschalierung o.ä.) wäre es somit möglich, sowohl den Mittelabfluss aus dem Staatsbudget in derselben Höhe zu bremsen, wie es bei der Desindexierung der Familienzulagen der Fall ist, als auch gleichzeitig den Graben bei der Einkommenssituation der Familien ein Stück weit zu verkleinern. Daher stellt unseres Erachtens dieser Vorschlag die weit bessere Alternative dar.

Er wäre als ein Element eines „Pakts für Familien und Kinder“ zu sehen, auf den wir in Kapitel 13 näher eingehen.



# 4. Die Vorlage des „Rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale“ im September 2006

## 4.1 Institutionelle Voraussetzungen

Nachdem die Lissabon-Strategie<sup>1</sup> auf dem Frühjahrsgipfel im März 2005 unter Luxemburgischer Präsidentschaft neu ausgerichtet worden war<sup>2</sup>, mündete sie in zwei separaten Prozessen: dem eigentlichen Lissabon-Prozess, genannt „jobs & growth“<sup>3</sup> für den erstmals im Herbst 2005 sogenannte „Nationale Reformpläne“ vorzulegen waren, und nach langem Zögern<sup>4</sup> einem zweiten Prozess, nach dem erstmals für den Herbst 2006 „Nationale Strategieberichte zum Sozialschutz und zur sozialen Inklusion“ vorzulegen waren. Zwischen beiden Prozessen sollte es dann eine Wechselwirkung geben, von der in Abschnitt 4.4 berichtet wird.

Seit 1997 auf dem Luxemburger Sondergipfel die ersten Nationalen Aktionspläne im Bereich Beschäftigung beschlossen wurden, hat sich auf Europaebene im Feld „Beschäftigung und Soziales“, für das die EU keine eigene gesetzgeberische Zuständigkeit besitzt, die sogenannte „Methode der offenen Koordination“ herausentwickelt. Sie beinhaltet gemeinsam festgelegte Ziele, gemeinsam beschlossene Indikatoren um die Erreichung dieser Ziele zu messen, nationale Aktionspläne zur Erreichung der Ziele, jährliche gemeinsame Berichte zur Evaluation des Erreichten sowie ein europäisches Aktionsprogramm und ein Austauschprogramm von „best practices“ (mittels sogenannter „Peer Reviews“) zur Unterstützung<sup>5</sup>.

1 Vergleiche Abschnitte 5.1 und 6.1.

2 siehe Tagung des Europäischen Rates am 22./23. März 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Seiten 9ff: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf).

3 EU-Kommission (2005 a).

4 Nachdem sich die Luxemburger EU-Präsidentschaft vehement für die Erhaltung des sozialen Pfeilers der Lissabon-Strategie eingesetzt hatte, ging dieser Impetus während der britischen Präsidentschaft verloren, konnte aber während der österreichischen Präsidentschaft wieder zum Leben erweckt werden; Tagung des Europäischen Rates am 23./24. März 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Seite 23: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/89030.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/89030.pdf).

5 siehe [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/index_en.htm).

Für die neue Ausgabe der nationalen Aktionspläne<sup>6</sup> hatte nun die EU-Kommission vorgeschrieben, dass diese Teil eines „Nationalen Strategieberichts zum Sozialschutz und zur sozialen Inklusion“ seien, der neben dem Politikbereich „soziale Inklusion“ noch aus den Bereichen „Pensionen“ und „Gesundheit – insbesondere Langzeitpflege“ bestehen sollte. Außerdem war die Erstellung dieser Berichte nach der sogenannten „rationalisierten“ (streamlined) Methode der offenen Koordination so zu verfassen, dass sie in der Seitenzahl beschränkt wurden, die interne Gliederung vorgeschrieben wurde und im Bereich der sozialen Inklusion sich auf die Erreichung von maximal 3 oder 4 politisch prioritären Zielen konzentrieren sollten.<sup>7</sup>

## 4.2 Wesentliche Verbesserungen

Vergleicht man nun die vorherigen Ausgaben der Luxemburger Nationalen Aktionspläne zur Inklusion (2001–2003, 2003–2005, Update für 2005/2006) mit der Ausgabe 2006–2008<sup>8</sup>, so muss man feststellen, dass letztere sehr viel zielgerichteter, strategischer ausgerichtet ist, sowie es ja auch seitens der Kommission vorgeschrieben worden war.

Eine weitere Verbesserung besteht darin, dass im Gegensatz zu früher zumindest bei einigen Zielen konkrete Zielvorgaben angegeben sind, die es zu erreichen gilt, so sind z.B. in Abschnitt 1.4 auf den Seiten 11 bis 13 Indikatoren angegeben, und auf den Seiten 15 bis 18 sind jeweils Zielvorgaben mit dem Horizont 2008 und später für die 4 prioritären politischen Ziele aufgeführt; auf Seite 29 finden wir sodann Angaben über budgetäre Mittel zur Erreichung der Ziele im Feld „Wohnungsversorgung“.<sup>9</sup>

Auch ist festzustellen, dass die seitens der Regierung gewählten 4 prioritären politischen Ziele effektiv die größten Herausforderungen der nächsten Jahre darstellen:

- Wiederherstellung der Vollbeschäftigung
- Dem schulischen Misserfolg vorbeugen und das Kompetenzniveau erhöhen
- Vereinbarung von Familie und Beruf
- Den Zugang zu Wohnraum ermöglichen<sup>10</sup>

In der Tat ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Grundvoraussetzung zum Erreichen der sozialen Kohäsion schlechthin, während die Tatsache dass Luxemburg ein

6 die ersten waren für den Zeitraum 2001–2003, die zweiten für den Zeitraum 2003–2005 bestimmt, in den 10 Beitrittsländern gab es eine Ausgabe 2004–2006, für alle hatte es 2005 ein – freiwilliges – Update für 2005/2006 gegeben.

7 siehe [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/com\\_2005\\_706\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/com_2005_706_de.pdf).

8 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 c).

9 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 c), Seiten 11–13, 15–18 und 29.

10 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 c), Abschnitt 2.1, Seiten 14–18.

ernstes Wohnungsproblem hat wohl kaum noch erörtert werden muss. Der Bericht belegt die Notwendigkeit dieser beiden Ziele denn auch eindrucksvoll in den Abschnitten 2.2 und 2.5.<sup>11</sup>

Etwas anders verhält es sich mit den beiden übrigen Zielen:

In manchen anderen Ländern wird die angemessene Zurverfügungstellung von Plätzen zur Kinderbetreuung (child care facilities) lediglich als ein Mittel gesehen, vor allem Frauen den Einstieg in ein (Voll-) Erwerbsleben zu erleichtern und somit zur Erreichung des Lissabon-Ziels einer Frauenbeschäftigungsquote von 60% beizutragen. Demgegenüber ist es zu begrüßen, dass die Luxemburger Regierung auch das Anrecht der Kinder selbst auf eine qualitativ hochwertige und pädagogisch angemessene Betreuung hervorstreicht.<sup>12</sup>

Und: die Tatsache, dass Luxemburg nicht nur beim Anteil der Universitätsabsolventen in der Bevölkerung mit 12% im europäischen Schlussfeld liegt, sondern auch beim Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss, hat die Regierung richtigerweise bewogen, auch hier einen Hebel anzusetzen. Auch dieses Ziel ist aber, und zwar nicht nur im Vergleich zu anderen Ländern, kein Ziel an sich, sondern trägt dazu bei, die Arbeitslosenquote, gerade bei Jugendlichen zu verringern. Denn während in anderen Ländern das Vorhandensein an genügend Arbeitsplätzen an sich das Problem darstellt, schafft Luxemburg jährlich etwa 10.000 neue Arbeitsplätze, wovon aber zwei Drittel von neuen Grenzgängern besetzt werden<sup>13</sup>, da die Luxemburger Arbeitslosen zum überwiegenden Teil nicht die notwendigen Qualifikationen besitzen, um diese Arbeitsplätze belegen zu können. Eine bessere Qualifizierung der Schulabgänger ist also offensichtlich ein probates Mittel.

Die zu einem Großteil gleichgelagerten Problematiken haben die meisten Länder dazu bewogen, und die EU-Kommission hat das auf europäischer Ebene bestätigt, sich insbesondere auf zwei prioritäre Ziele zu konzentrieren: Aktive Inklusion<sup>14</sup> zum Abbau der Arbeitslosigkeit und Maßnahmen gegen Kinderarmut<sup>15</sup>, worauf in Abschnitt 4.6 näher eingegangen wird.

11 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 c), Seiten 19–21 und 28–30.

12 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 c), Seiten 16–17 und 25, vgl. hierzu auch Kapitel 13, Abschnit 13.3.

13 Vgl. ADEM (2007).

14 Vgl. Kapitel 12.

15 Vgl. Kapitel 13.

### 4.3 Was noch zu verbessern bleibt

Einige der folgenden Kritikpunkte sind auch im vorigen Abschnitt bereits angeklungen. So ist z.B. zu bedauern, dass nicht alle angegebenen Ziele auch über konkrete Zielvorgaben verfügen.

Zum anderen ist die Angabe von Zielvorgaben nur ein Schritt auf dem Weg zu einer Absicherung der Zielerreichung. Ein zweiter Schritt bestünde in der Bereitstellung der notwendigen Ressourcen, insbesondere auch der entsprechenden Budgetmittel. Davon ist aber im Bericht selbst gar nichts zu sehen, und auch das am 20. Dezember 2006 verabschiedete Budgetgesetz gibt hier wenig Hinweise.<sup>16</sup>

Eine weitere Schwäche (nicht nur) des luxemburgischen Strategieberichts liegt darin, dass es keinen Zusammenhang zwischen den 3 Politikbereichen „soziale Inklusion“, „Pensionen“ und „Gesundheit“ gibt. Die 3 Bereiche stehen teilnahmslos nebeneinander. Hier zeigt sich, ähnlich wie bei der Koordinationsaufgabe des Wirtschaftsministeriums für den Lissabon- oder Nationalen Reformplan<sup>17</sup>, dass das Familienministerium seine Koordinationsaufgabe vor allem darin sieht, die drei einzeln von Familien-, Gesundheits- und soziale Sicherheits-Ministerium erarbeiteten Teil-Berichte zusammenzufügen und eine gemeinsame Beschreibung der Lage davor zu setzen. Echte Koordination würde aber hier erfordern, dass Interaktionen zwischen Inklusion und Pensionen, zwischen Inklusion und Gesundheit sowie zwischen Pensionen und Gesundheit mit ins Auge gefasst würden. Das würde gleichzeitig die strategische Ausrichtung des Berichts erhöhen, böte aber auch im Hinblick auf vorhandene Synergien die Möglichkeit die notwendigen Mittel sparsamst einzusetzen.

Bevor in den nächsten zwei Abschnitten weitere elementare Anforderungen für die zukünftige Ausarbeitung solcher Berichte erörtert werden, wollen wir an dieser Stelle noch eine weitere Schwachstelle angeben: im Gegensatz zu den früheren Inklusionsplänen weist derjenige für 2006–2008, auch wegen der eher strategischen Ausrichtung, der Konzentration auf drei bis vier Ziele, also des „Streamlining“ keine spezifischen Maßnahmen auf, die den Ärmsten der Armen zu Gute kommen würden. Zum wiederholten Male: den Leuten eine Arbeit zu verschaffen ist sicher der beste Weg aus der Armut heraus, aber erstens reicht das für viele nicht (es gibt europaweit, und auch in Luxemburg ca. 9% sogenannter „working poor“<sup>18</sup>, Leute die mit ihrer Arbeit nicht genug verdienen, um ihre Familie vor dem Armutsrisiko zu bewahren) und es ist außerdem nicht der einzige Weg; für diejenigen, für die

16 vgl. Kapitel 9.

17 Vgl. Kapitel 5, Abschnitt 5.4.

18 siehe STATEC (2006 b).

eine Arbeit nicht in Frage kommt (Behinderte, Kranke, Alleinerziehende mit Kleinkindern etc.), muss es andere Möglichkeiten geben. Jetzt kann man natürlich entgegnen, dass wir ja in Luxemburg mit dem RMG bei weitem das höchste Mindesteinkommen in Europa haben. Aber: das RMG liegt unter der Schwelle, ab der das Armutsrisiko gegeben ist: ein weiteres Problem dazu, ob Scheidung, Verschuldung oder Wohnungsschwierigkeiten und der Ernstfall ist gegeben! Für diese Fälle aber sieht der Plan von 2006 nichts vor; auch ist ein Anheben des Mindesteinkommens auf die Höhe der Armutsgrenze keine Option, weil dadurch das Annehmen einer Arbeit zum garantierten Mindestlohn, der „nur“ rund 47 % über dem RMG liegt, zu sehr an Attraktivität verlöre. Hier wären verschiedene selektive Maßnahmen angebracht, wie z.B. Mindestlieferungen an Energie (Strom und Gas)<sup>19</sup>, längst überfällige Einführung des, Recht auf ein Bankkonto, einen Telefonanschluss und einen Internetzugang z.B. usw. Hier wurde die effektive Hilfe für diejenigen die ihrer am meisten bedürfen wegen der strategischen Ausrichtung und wegen des „Streamlining“ geopfert. Von Seiten mancher NGO<sup>20</sup> wird hier argumentiert, dass der Inklusionsplan zu sehr an der Lissabonstrategie ausgerichtet ist und sich nicht mehr an denjenigen orientiert, die wirklich auf Hilfe angewiesen sind.

#### 4.4 Feeding in – Feeding out

Die in Abschnitt 4.1 angesprochene Wechselwirkung zwischen den beiden Prozessen war in der Herausbildung zuerst eine Einbahnstrasse: Die Strategien zur Inklusion sollten dazu beitragen, die Ziele der Lissabonstrategie zu erreichen, was man mit „Feeding in“ bezeichnete<sup>21</sup>. Sehr bald jedoch wurden seitens mancher Sozialpolitiker Forderungen laut, dass es auch zu einem „Feeding out“ kommen müsse, das heißt, dass auch die Lissabonstrategie zur Erreichung einer höheren sozialen Kohäsion beitragen solle.

Hierzu wurden dann auch die beiden Zyklen für die Erstellung, Implementierung und Evaluation von Nationalem Reformprogramm und Nationalem Strategiebericht zum Sozialschutz und zum sozialen Einschluss aufeinander abgestimmt. Während ersterer im Oktober 2005 gestartet war, im Oktober 2006 also die ersten Implementierungsberichte abzuliefern waren, und der Zyklus mit einem Evaluationsbericht und gleichzeitiger Vorlage eines neuen Programms für einen neuen Dreijahreszyklus in 2008 zu Ende geht, begann letzterer mit einjähriger Verspätung erst im September 2006. Diese Verspätung rührte unter

19 Vgl. Art.3 resp. 13 der Gesetzesprojekte 5605 resp. 5606 und Reaktion der EAPN Lëtzebuerg auf deren website eapn.lu, vgl. Kapitel 5, Abschnitt 5.4.

20 z.B. EAPN.

21 siehe [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005\\_0706de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0706de01.pdf), Seite 6.

anderem daher, dass lange Zeit unklar war, ob es noch einen selbständigen Prozess zur sozialen Inklusion geben würde. Um eben die Abstimmung beider Prozesse zu verbessern, wurde letzterer nunmehr auf zwei Jahre verkürzt, er läuft also ebenfalls in 2008 aus und es beginnt dann zeitgleich ein neuer Dreijahreszyklus in beiden Prozessen. Diese zeitliche Abstimmung soll aber kein Selbstzweck an sich sein, sondern sie soll die gegenseitige Befruchtung beider Prozesse erleichtern.

In dem 2006 vorgelegten Bericht ist von dieser gegenseitigen Befruchtung noch sehr wenig zu sehen, genauso wie im Implementierungsbericht zum Nationalen Reformprogramm<sup>22</sup>. Wenn denn überhaupt, so könnte man allenfalls von einem Beitrag des Nationalen Strategieberichts zum Nationalen Reformprogramm sprechen, oder anders ausgedrückt, die Maßnahmen des Nationalen Strategieberichts tragen überwiegend zu den Zielen des Lissabon-Prozesses, „Jobs & Growth“ bei.

Hier wäre sich für die Zukunft sowohl eine stärkere Eigenständigkeit des Inklusionsprozesses zu wünschen, als auch eine wirkliche gegenseitige Durchdringung beider Programme anstelle der jetzt vorherrschenden Einbahnstrasse!

#### 4.5 Die Zivilgesellschaft – und das Parlament – einbinden!

Wie nun funktionierte die Einbindung der Zivilgesellschaft bei der Erstellung des Berichts, sowie es seitens der Kommission vorgeschrieben ist?<sup>23</sup> Das Familienministerium als koordinierende Regierungsstelle unterhält eine Liste von rund 40 Organisationen und Verbänden, darunter auch andere Ministerien, Sozialämter größerer Gemeinden sowie der Gemeindeverband Syvicol. Dieser sogenannte „groupe PAN inclusion“ wurde seitens des Ministeriums mit Schreiben vom 25. März 2006 zu einer Versammlung am 27. April eingeladen. Dort wurde den Anwesenden (etwa ein Drittel der Mitglieder) das Vorgehen des Ministeriums zur Erstellung des Berichts, vor allem des zweiten Teils, dem „Plan d’action national pour l’inclusion sociale“, erläutert. Dieses Mal war hierfür eine strategische Ausrichtung seitens Brüssel gefordert, die sich u.a. darin ausdrückte, dass nicht wahllos ein Sammelsurium von Einzelmaßnahmen gefragt war, sondern die Regierung sollte sich auf maximal drei bis vier „prioritäre politische Ziele“ einigen. Hieraus leitete das Familienministerium folgende Vorgehensweise ab: jeder der eine Eingabe machen wollte, sollte sich auf ein einziges politisches Ziel beschränken und dieses insgesamt, einschließlich Mittel und Ressourcen, bis zum 10. Mai beschreiben. Die Beschränkung auf ein Ziel wurde damit begründet, dass man sonst unter zu vielen Zielen auszuwählen hätte.

<sup>22</sup> siehe Kapitel 5.

<sup>23</sup> siehe [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005\\_0706de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0706de01.pdf), Seite 7 und 9.

Aus allen Eingaben hat dann eine interministerielle Arbeitsgruppe am 15. Mai die 4 Ziele ausgewählt, die zur Strategie der Regierung gehören sollten. Diese wurden dem „groupe PAN inclusion“ am 12. Juni 2006 vorgestellt; hierbei war aber keine weitere Stellungnahme mehr möglich.

Schließlich wurde dem „groupe PAN inclusion“ in einer Sitzung am 13. Oktober der fertige Bericht vorgestellt. Somit war es den Mitgliedern der Arbeitsgruppe nicht möglich, Eingaben zu anderen Zielen zu machen, als dem einen das sie selbst ausgewählt hatten. Ohne hier unterstellen zu wollen, dass das Ministerium das Ganze als bloße Alibi-Veranstaltung aufgezogen habe, bleibt doch festzustellen, dass durch dieses Verfahren die Mitwirkungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft unnötigerweise eingeschränkt worden waren.

Soweit zu Teil 2 des Berichts. Teil 1 des Berichts hingegen war seitens der Regierungsstellen ohne mögliche Mitwirkung der Zivilgesellschaft erstellt worden. Und auch die Erstellung der Teile 3 und 4, Renten und Gesundheitspflege betreffend kann leider nicht als gelungene Beteiligungsaktion gewertet werden. Nachdem sich der Gesundheits- und Sozialminister erst nach langem Zögern und mehrmaligen Anfragen entschieden hatte, überhaupt eine Anhörung zu veranstalten, wurden hierzu nur EAPN und der „Conseil national des femmes“ eingeladen. Das sollte nächstes Mal besser organisiert werden!

Außerdem empfiehlt Caritas dringend, die Erstellung dieses Berichts in Zukunft, genauso wie die jährlichen Implementierungsberichte, nicht am Parlament vorbei zu vollziehen. Dieser Bericht gehört genauso wie der Nationale Reformbericht<sup>24</sup> vom Parlament zumindest zur Kenntnis genommen. Die Tatsache, dass seine Erstellung normalerweise in die Parlamentsferien fällt<sup>25</sup>, sollte niemanden davon abhalten, nach Möglichkeiten der parlamentarischen Einbindung in die Erstellung des Berichts zu suchen (so könnten beispielsweise zumindest die parlamentarischen Kommissionen Familie, Chancengleichheit und Jugend sowie Gesundheit und soziale Sicherheit damit befasst werden und später dem Parlament hierüber berichten).

24 Siehe Kapitel 5.

25 Eigentlich ist die Vorlage in Brüssel jeweils zum 15. September vorgesehen, was aber seitens der Luxemburger Regierung (2006) zum Beispiel erst im Oktober erfolgte.

## 4.6 Die Evaluation durch die EU-Kommission<sup>26</sup>

Der am 8./9. März 2007<sup>27</sup> vom europäischen Rat<sup>28</sup> angenommene „Rapport conjoint<sup>29</sup> sur la protection sociale et l'inclusion sociale“ hält über den luxemburgischen Nationalen Strategiebericht zum Sozialschutz und zum sozialen Einschluss generell folgendes fest:

- Die Situationsbeschreibung ist im Prinzip zutreffend; in einigen Punkten ist Luxemburg dabei besser als der EU-Durchschnitt (Wirtschaftswachstum, Armutsrate, Gesundheitsausgaben pro Kopf,...), in anderen schlechter (Beschäftigungsquote, insbesondere ältere Arbeitnehmer und Jugendliche; Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttosozialprodukt; Verhältnis der älteren Personen zu den Aktiven; ...) und wiederum in einigen entspricht es dem Durchschnitt (Armutsrisiko der 0–17jährigen, Lebenserwartung, ...).
- Die strategische Ausrichtung und die beschlossenen Ziele<sup>30</sup> stimmen überein mit der Lissabon-Strategie und den Zielen des Nationalen Reformplanes, sowie den Herausforderungen, die im „Rapport joint“ 2006 enthalten sind.
- Es gab einen breiten Konsultationsprozess, in dem die Stakeholders Maßnahmen vorschlagen konnten und die lokale Dimension (Gemeinden) wurde berücksichtigt.
- Der Nationale Strategiebericht stellt nicht immer eine explizite Verbindung her zwischen der formulierten Diagnose und den ausgewählten Politiken, genauso wenig wie zwischen der strategischen Ausrichtung und diesen Politiken.
- Positiv wird die Angabe von Indikatoren gewertet, sowie die Beschreibung einer kontinuierlichen Verfolgung der Maßnahmen; ebenso die Konzentrierung auf eine beschränkte Zahl von Zielen, auch wenn deren Auswahl, die zwar zutreffend ist, mehr im Detail erklärt werden sollte.

Allgemein kann man also sagen, dass die Kommission hier der Regierung ein nicht allzu schlechtes Zeugnis ausstellt. Das ist grundsätzlich nicht falsch, aber im Detail und aus der Nähe wirkt manches doch etwas anders, als von der hohen Brüsseler Warte aus gesehen, was wir versucht haben, oben zu beschreiben.

26 Vgl. für den kommenden gesamten Abschnitt EU-Kommission (2007).

27 nach Zustimmung im „Comité de protection sociale“ in dessen Sitzungen im Dezember (2006) und im Januar (2007) sowie anschließend im Rat der Beschäftigungs- und Sozialminister (EPSCO) am 22. Februar 2007.

28 siehe Tagung des Europäischen Rates am 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Seite 8: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf).

29 „conjoint“, weil er vom Ministerrat und der Kommission gemeinsam herausgegeben wird.

30 die 4 prioritären politischen Ziele des ersten Politikbereichs, dazu für den zweiten und dritten Bereich noch „Aufrechterhaltung eines lebensfähigen und nachhaltigen öffentlichen Rentensystems“ sowie „Zugang zu Gesundheitsdiensten mit Qualität“.

Heben wir noch einige speziellere Kritiken seitens der EU-Kommission hervor:

- die Anstrengungen, die Beschäftigungsrate der über 55jährigen zu erhöhen, ist ungenügend; es werden, wie im Nationalen Reformplan nur Absichtserklärungen gegeben.
- Kinderarmut sollte mehr im Detail angegangen werden.
- Die Problematik des Zugangs zu Wohnraum sollte auf spezifische Bevölkerungsgruppen in Not fokussiert werden.
- Nicht angesprochen wird die hohe Rate der Schüler in Berufsausbildung (45%) sowie die niedrige Rate der Lehrer mit Diplom (75%).
- Die Effizienz des Mitbestimmungsmechanismus für die ONG's und andere Stakeholder sollte evaluiert werden.
- Die Indikatoren für die Zunahme an Plätzen in den „Maisons relais“ stimmen nicht mit denen im Nationalen Reformplan von 2005 überein.
- Es gibt nicht genug quantitative Angaben und es fehlen Details eines kompletten Monitoring-Systems.
- Die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems beruht nicht nur auf einem relativ hohen zukünftigen Wirtschaftswachstum, sondern hängt auch davon ab, dass Grenzgänger einen relativ großen Beitrag zur luxemburgischen Wirtschaft und dem Rentensystem leisten, was Risiken für die Zukunft in sich birgt.
- Die finanzielle Nachhaltigkeit der Pflegeversicherung muss angegangen werden und die Qualität der Pflegedienste verbessert werden durch eine Integration der verschiedenen Pflegedienste mit den Gesundheitsdiensten.
- Die übertriebene Nutzung von Antibiotika muss reduziert und die Verwendung von Generika verbessert werden.

Diese Detailkritik fällt schon weniger positiv aus, was unseres Erachtens auch der Wirklichkeit entspricht. Diese Kritikpunkte sind sehr richtig beobachtet.

## 4.7 Schlussbemerkung

Heben wir zuerst noch hervor, dass eine der massnahmen aus dem PAN incl 2001–2003 nach wie vor ihrer Verwirklichung harrt: die reform des „domicile de secours“ und des „Office social“.

Allgemein kann man feststellen, dass der Luxemburgische Strategiebericht zwar zum Teil besser ist als seine Vorgänger (was den sozialen Einschluss anbelangt), dass aber in den Bereichen Erstellung, Partizipation, Angabe von Zieldaten und Indikatoren sowie Monitoring noch vieles zu verbessern bleibt. Vor allem muss das Parlament in die Erstellung mit eingebunden werden.

Er zielt aber nicht mehr wie seine Vorgänger auf die besonders bedürftigen Gruppen ab. Wenn dies auch weitgehend dem Wunsch Brüssels entspricht, so ist hier doch eine Lücke in der Politik entstanden, die noch gestopft werden muss; wenn nicht innerhalb dieser Strategie und dieser Pläne, dann daneben in einem ausführlicheren „Plan d’action national pour l’inclusion sociale“ wie er von Brüssel durchaus angeregt wurde und in einem Anhang hätte präsentiert werden können, wovon aber die Luxemburger Regierung, anders als z.B. die irische und die belgische, nichts wissen wollte.

Generelles Fazit also: schon gut, aber verbesserungswürdig!

Weisen wir zum Schluss noch darauf hin, dass zwei der hier behandelten Fragestellungen auch auf europäischer Ebene aus den nationalen Aktionsplänen für den sozialen Einschluss als zwei Hauptthemen herausgefiltert wurden: „active inclusion“ und „Kinderarmut“! Dazu mehr in den Kapiteln 12 und 13.

# 5. Der Umsetzungsbericht 2006 zum Nationalen Reformplan 2005–2008

## 5.1 Zur Entwicklung der Lissabon-Strategie

Die im März 2000 von den Staats- und Regierungschefs der EU bei ihrer Zusammenkunft verabschiedete so genannte Lissabon-Strategie, sollte bis zum Jahre 2010 die „Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“<sup>1</sup> Ein Jahr später in Göteborg wurde dann auch noch die Beachtung der Umwelt hinzugefügt<sup>2</sup>.

Nachdem bis zum Jahr 2005 nicht allzu viel in dieser Hinsicht passiert war, ja manch ein Politiker praktisch vergessen hatte, was man dort beschlossen hatte, wurde in eben jenem Jahr die Strategie einer Revision unterzogen. Dabei wurde sie unter dem Begriff „Arbeitsplätze und Wachstum“ neu definiert<sup>3</sup>. Die sozialen und umweltpolitischen Ziele wurden also „für einen Moment“ weniger geachtet, da die Staats- und Regierungschefs sich entschieden hatten, sich mehr um das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungslage zu kümmern, und man sich ja eh nicht um alles gleichzeitig kümmern könne.

Trotz einer gewissen „Gegenwehr“ seitens der luxemburgischen Präsidentschaft auf dem Frühjahrsgipfel 2005 setzte diese Ansicht sich durch und wurde vor allem dann in der britischen Präsidentschaft vorangetrieben. Mittlerweile haben die Warnungen so mancher Regierungen und auch der ONG's dazu geführt, dass wieder eine Rückbesinnung eingeleitet ist, und so heißt es in den Schlussfolgerungen des unter deutscher Präsidentschaft am 8./9. März stattgefundenen Frühjahrsgipfels 2007 unter anderem: „... Der europäische Rat bekräftigt, dass der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt unionsweit gestärkt

1 siehe Tagung des Europäischen Rates am 23./24. März 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nummer 5: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm).

2 siehe Tagung des Europäischen Rates am 15./16. Juni 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nummer 1: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf).

3 siehe Tagung des Europäischen Rates am 22./23. März 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Seiten 2ff: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf).

werden muss ... Er unterstreicht die Rolle der sozialen Dimension der EU... Er weist darauf hin, dass die gemeinsamen sozialen Ziele der Mitgliedstaaten im Rahmen der Lissabon-Agenda stärker berücksichtigt werden sollten ... Er betont, dass zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts Armut – insbesondere Kinderarmut – und soziale Ausgrenzung bekämpft und allen Kindern gleiche Chancen gegeben werden müssen...“<sup>4</sup>!

Damit ist eine neue Etappe der Lissabon-Strategie eingeleitet!

In 2005 aber waren die Regierungen aufgefordert worden, Nationale Reformpläne 2005–2008 (NRP)<sup>5</sup> für Oktober vorzulegen, und im Oktober 2006 wurde nun seitens jeder Regierung ein Umsetzungsbericht erwartet. Dasselbe wird 2007 der Fall sein, und 2008 wird es dann einen neuen dreijährigen Planungs- und Berichtszyklus geben. Der Untersuchung des Luxemburger Umsetzungsberichts soll der Rest dieses Kapitels nun dienen.

## 5.2 Die Evaluation durch die EU-Kommission

Die EU-Kommission hat ihre Sichtweise am 12. Dezember 2006 veröffentlicht<sup>6</sup>. Sie stellt der Luxemburger Regierung im großen Ganzen ein gutes Zeugnis aus, was die Verbesserung der öffentlichen Finanzen und die Bekämpfung der Inflation anbelangt. Größere Verbesserungen werden noch bei der Errichtung eines Monitoring-Systems gesehen, so wie bei der Unterstützung von Neugründungen und Klein- und Mittelbetrieben. Ebenso wird auf das Fehlen größerer Reformen verwiesen, um die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu erhöhen, sowie um das Bildungssystem zu verbessern.

Als besonders positiv werden herausgestrichen: die zeitlich begrenzte Unterbrechung der automatischen Index-Anpassung der Löhne und Gehälter sowie der Sozialleistungen, die Ansätze zum „Maintien dans l’emploi“, sowie der große Ausbau an Kinderbetreuungsplätzen. Auch die Priorität, die der Forschung und Entwicklung gegeben wurde, sowie die Maßnahmen zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung und die Energie-Strategie wurden gelobt.

Für die verbleibende Restzeit des Nationalen Reformprogramms bis 2008 wurde darauf hingewiesen, dass unbedingt eine Strategie zur Erhöhung der Beschäftigungsrate älterer Arbeitnehmer, speziell in Bezug auf die weitere Reformierung des Frührenten-Systems, gefunden werden müsse. Ferner seien Anstrengungen nötig, um die hohe Schulabbrecherquote zu verringern. Die Auswirkungen der letztthin getroffenen Maßnahmen<sup>7</sup> auf die

4 siehe Tagung des Europäischen Rates am 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Seite 8: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf) .

5 der luxemburgische NRP trug den Titel «Plan pour l’innovation et le plein emploi», siehe Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2005 b).

6 siehe [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206\\_annual\\_report\\_luxembourg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206_annual_report_luxembourg_en.pdf).

7 gemeint sind die Maßnahmen des Gesetzesprojektes 5611, siehe dazu Kapitel 8.

Jugendarbeitslosigkeit müsse überprüft werden und es bedürfe einer größeren Unterstützung für wettbewerbsfähige Märkte, der Umsetzung der EU-Direktiven und der Klein- und Mittelbetriebe.

### 5.3 Was an Positivem zu vermerken ist

Werfen wir nun einen Blick aus der Caritas-Perspektive auf diesen Bericht. Als erstes sei darauf hingewiesen, dass bei der Erstellung dieses Berichtes, anders als bei der Erstellung des NRP selbst im Herbst 2005, auch die Zivilgesellschaft<sup>8</sup> nunmehr mit eingebunden wurde. Das Parlament hatte am 24. Oktober 2006 zu einem großen Hearing geladen, zu dem neben den bisher schon immer, nicht zuletzt auch über die Tripartite, eingebundenen Sozialpartnern, diesmal auch ONG's mit eingeladen waren. Um eine größtmögliche Öffentlichkeitswirksamkeit zu erzielen, wurde dieses Hearing ebenfalls auf „Chamber TV“ übertragen. Da nun demnächst die neuen Integrierten Leitlinien für die Runde neuer Nationaler Reformpläne 2008–2011 diskutiert werden, dann im Herbst 2007 der Umsetzungsbericht 2007 zu erfolgen hat, bevor nach einer Evaluation im Jahre 2008 dann ein neuer Plan vorgelegt wird, bieten die nächsten 18 Monate genügend Gelegenheiten, die Zivilgesellschaft weiter einzubinden.

Sodann kommen wir nunmehr zum Inhalt an sich. Die Einsicht in die Probleme im Schulsystem und bei der beruflichen Ausbildung, sowie die Akzentsetzung auf Forschung und Entwicklung sind zu begrüßen. Auch wenn bei letzterer ein gewisser Wermutstropfen darin liegt, dass zwar neben der öffentlichen auch die private Forschung und Entwicklung gefördert werden, Forschungsgelder des Nationalen Forschungsfonds aber nur für reine Forschungsinstitute reserviert sind.

Auch der großzügige Ausbau der Kinderbetreuungsstrukturen ist zu würdigen, da er einerseits bessere Möglichkeiten für die kindliche Entwicklung eröffnet. Andererseits wird vielen Eltern dadurch erst die Möglichkeit gegeben, ihre Berufstätigkeit – beruhe sie nun auf einer bewussten Entscheidung oder auf der schieren Notwendigkeit – mit den Erfordernissen der Kindererziehung in Einklang zu bringen.

Die Berücksichtigung der Strategie einer nachhaltigen Entwicklung ist ebenfalls positiv zu vermerken, wenn sie denn auch zu ungenau bleibt.

Die Vereinfachung der administrativen Prozeduren für Betriebe findet sicher den ungeteilten Beifall aller; wünschenswert wäre dann auch eine Vereinfachung der Prozeduren für die Rechtsform der Genossenschaft, die besonders für den assoziativen Sektor und die

8 siehe Abschnitt 2.4.

Sozial- und Solidarwirtschaft von Bedeutung sein könnte, genauso wie die Schaffung einer „esbl: entreprise sans but lucratif“<sup>9</sup>!

## 5.4 Worauf aber noch zu achten ist

Grundsätzlich ist festzustellen, dass es von der Rede zur Lage der Nation am 12. Oktober 2005 und der Einreichung des NRP bis zur Rede zur Lage der Nation dauerte, bis aus Ankündigungen und Studierenerwägungen konkrete Maßnahmen wurden. Hier wäre ein schnelleres Agieren sicher wünschenswert gewesen, allerdings auch nicht um jeden Preis!

Im Folgenden wollen wir im Einzelnen auf einige besonders wichtige Elemente eingehen.

Die Maßnahmen, wie sie die Tripartite vorbereitet hatte, wie Indexmodulierung und Aussetzung der Steuertabellen- und Rentenanpassungen, gehen zum größten Teil zu Lasten der Klein- und Mittelverdiener. Die Frage muss schon gestellt werden, warum in allen Ländern den Regierenden beim Sparen immer die gleiche Bevölkerungsschicht in den Sinn kommt! Wohl weil sie zahlenmäßig die größte ist, also dort am meisten zu holen ist, sie aber trotzdem einen solchen Einschnitt eher geduldig erträgt, als andere Schichten: Aufbegehren gegen ungerechte Maßnahmen, wie insbesondere die Desindexierung der Familienzulagen<sup>10</sup> hat es so gut wie keines gegeben.

Sodann müssen wir auch vor einem naiven Gebrauch der Floskel „aktivierende Maßnahmen“<sup>11</sup> wie der so genannten „Flexicurity“<sup>12</sup> warnen.

Ein weiteres im Umsetzungsbericht genanntes Problemkind betrifft den „service volontaire“, der ja auch als Alternative genannt wird, wenn es dem Arbeitsamt nicht möglich ist nach den ersten Monaten Arbeitslosigkeit eine andere Stelle für den Jugendlichen zu finden<sup>13</sup>. Es ist schwer vorstellbar, dass in ein und demselben Freiwilligendienst einerseits Jugendliche zu finden sind, die entweder die Schullaufbahn früh beendet haben oder schwer auf dem Arbeitsmarkt zu vermitteln sind und die weil sonst kein Angebot zur Verfügung stand hierhin (zwangs-)vermittelt worden sind, und andererseits solche, die aus altruistischen Motiven sich die Mitarbeit in solch einem Dienst freiwillig ausgesucht haben. Entweder handelt es sich hier um einen richtigen Freiwilligendienst, oder die Absicht ist, einen mehr oder weniger obligatorischen Zivildienst zu schaffen, wie er im Ausland oft als Alternative zum Militärdienst besteht.

9 vergleichbar einer «gemeinnützigen GmbH» im deutschen Recht.

10 siehe Kapitel 3.

11 siehe Kapitel 12.

12 ebenda.

13 siehe Kapitel 8.

Abschließend sei noch erwähnt, dass im Umsetzungsbericht zum NRP zwar die Koordination mit den Strukturfonds angesprochen wird<sup>14</sup>, aber eine solche Koordination mit dem Nationalen Strategiebericht zum Sozialschutz und zum sozialen Einschluss ist nicht zu ersehen. Wohl wird dieser Bericht dreimal im Umsetzungsbericht zum NRP erwähnt (Seiten 38 und 41) aber nur, um auf in beiden Plänen gleichlautende Vorhaben hinzuweisen. Das aber ist nicht gleichbedeutend mit dem von der EU-Kommission vorgesehenen „Feeding in- Feeding out“<sup>15</sup>! Auch der NRP sollte zur sozialen Kohäsion und zur Bekämpfung der Armut mit beitragen denn: Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit sind kein Selbstzweck, sie dienen dazu, den Wohlstand der Bevölkerung zu verbessern<sup>16</sup>. Nur wenn sie also zu einer Verringerung der Armut, zu einer Beteiligung eines jeden und zu einem größtmöglichen Zusammenhalt führen, dann haben sie ihren Zweck erfüllt!

Als Beispiel für einen solchen möglichen Beitrag aus dem NRP zur Bekämpfung der Armut wollen wir an dieser Stelle die beiden Gesetzesprojekte 5605 und 5606 zur Organisation der Energiemärkte (Elektrizität und Gas) anführen<sup>17</sup>. In den jeweiligen Paragraphen 3 resp.13 ist dort die Nichtbelieferung einschließlich der Zählerdemontage vorgesehen für den Fall, dass ein Kunde nicht bezahlt. Anstelle dessen forderten ONG's schon bei Gelegenheit der Ausarbeitung früherer PAN incl<sup>18</sup> die Einführung einer Minimallieferung an Energie zur Aufrechterhaltung der notwendigsten Funktionen wie Heizen im Winter, warmes Wasser für Kleinkinder etc. In den beiden Gesetzesprojekten hätte man eine solche Minimallieferung einbauen können, insbesondere unter der Berücksichtigung, dass es sich bei diesen säumigen Familien häufig um solche handelt, die sowieso schon mit einem Sozialdienst in Kontakt stehen. Noch aber ist es nicht zu spät, denn bei Drucklegung dieses Almanachs waren beide Gesetzesprojekte noch im parlamentarischen verfahren anhängig.

Ziel der Lissabon-Strategie ist es letzten Endes, die Bedingungen für einen andauernden Wohlstand unserer Bevölkerungen in der EU zu verbessern. In diesem Sinne ist es zu begrüßen, wenn Politik so gestaltet wird, dass nicht um kurzfristiger Vorteile willen langfristige Gefahren heraufbeschworen werden. Umgekehrt dürfen aber auch nicht wegen eines langfristig hehren Zieles kurzfristig ganze Bevölkerungsgruppen in die Armut gestoßen werden! Hier ist auch bereits der Weg das Ziel und es gilt die Verhältnismäßigkeit der Mittel: ein Mittel kann niemals vom Zweck geheiligt werden!

Hierbei handelt es sich zugegebenermaßen häufig um eine Gratwanderung. Wenn auch im allgemeinen unserer Regierung, um im Bild zu bleiben „auf dem Grat wandert“,

14 siehe Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2005 b), Kapitel 5.

15 Vgl. Kapitel 4, Abschnitt 4.4.

16 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 e), Seite 2.

17 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 b), Seite 26: «Objectif: Promouvoir une politique énergétique compétitive».

18 siehe Kapitel 4.

so ist es doch unsere Pflicht, schon zu warnen, wenn auch nur der Verdacht besteht, der nächste Schritt könnte in den Abgrund führen: wenn dann nach einem kurzen Innehalten der sichere Schritt erfolgt, dann hat sich die Warnung gelohnt.

# 6. Der „Rapport travail et cohésion sociale“ vom September 2006

## 6.1 Soziale Kohäsion als Ziel

Im März 2000 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der EU bei ihrer Zusammenkunft in Lissabon ein langfristiges Entwicklungsziel und formulierten die entsprechende Strategie, bis zum Jahre 2010 die „Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu erzielen,“ und obwohl der Satz hier oft abgebrochen wird, gehört auch noch zur Lissabonner Strategie: „... mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einer größeren sozialen Kohäsion.“

So ist der Satz vollständig und „dabei zählt jedes Wort!“ sagte dazu der Wirtschaftsminister<sup>1</sup>, sowohl bei der Eröffnung des ersten Lissabon-Kolloquiums in Luxemburg, das vom 12.–13. Oktober 2004 von STATEC und CRP Henri Tudor gemeinsam organisiert worden war, als auch bei der Vorstellung des Fontagné-Berichts<sup>2</sup> über die Wettbewerbsfähigkeit der Luxemburger Wirtschaft am 30. November 2004.

Vor allem während der niederländischen und der britischen EU-Präsidentschaft, wurde die Definition entweder hinter „Wissengesellschaft“ oder „Wachstum“, spätestens jedoch hinter „Beschäftigung“ abgekürzt. Demgegenüber hat die Luxemburger Regierung, und an ihrer Spitze der Premierminister beim Frühjahrsgipfel 2005 darauf hingearbeitet, dass bei der Umsetzung der Lissabonner Strategie neben Wettbewerbsfähigkeit, Wissensgesellschaft und Technologie, neben Wachstum und auch Umwelt der soziale Gedanke nicht zu kurz

1 Der Wirtschaftsminister ist innerhalb der Regierung für die Koordination der Umsetzung der Lissabonner Strategie zuständig.

2 Lionel Fontagné (2004).

kommen darf. Dafür hat er, mit Recht, von vielen Seiten, nicht zuletzt auch seitens ONG's wie EAPN<sup>3</sup> viel Lob bekommen.

Nun muss man aber die Frage stellen, wie die Regierung es hierzulande selbst mit der Wichtigkeit der sozialen Kohäsion hält.

Eine Politik die zum sozialen Zusammenhalt führt dient nicht nur der Bekämpfung der Armut, sondern sie trägt auch wesentlich zu einem dauerhaften Wachstum bei, so heißt es im Bericht den die hochrangige Arbeitsgruppe um Wim Kok, den früheren niederländischen Regierungschef, Anfang November 2004 zur Revision der Lissabon-Strategie vorgelegt hatte<sup>4</sup>. Eine Politik der sozialen Integration ist nicht nur für die Armutsbekämpfung wichtig, sondern trägt auch dazu bei, das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen. Die Steigerung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung schafft die Voraussetzung für die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts und einer nachhaltigen Umweltentwicklung. Sozialer Zusammenhalt und nachhaltige Umweltentwicklung können wiederum zu mehr Wachstum und Beschäftigung beitragen.

Dem kann man einerseits zustimmen. Denn eine Gesellschaft ohne jeglichen Zusammenhalt, um das andere Extrem zu skizzieren, wäre sicherlich eine Gesellschaft in der vor lauter sozialen Kämpfen die Wirtschaft praktisch zum Erliegen käme. Aber man kann es auch umdrehen: Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit sind kein Selbstzweck, sie dienen dazu, den Wohlstand der Bevölkerung zu verbessern<sup>5</sup>. Nur wenn sie also zu einer Verringerung der Armut, zu einer Beteiligung eines jeden und zu einem größtmöglichen Zusammenhalt führen, dann haben sie ihren Zweck erfüllt!

So kann man denn einerseits feststellen, dass EU-weit die Bekämpfung der Armut das Hauptziel bleibt, und dass dazu der Schaffung von qualitativ guten Arbeitsplätzen für alle das Wort geredet wird. Man hat allerdings den Eindruck, dass zu sehr der (neo-)liberale Glaube sich durchsetzt, bei genügend Wachstum und genügend guten Voraussetzungen für die Wirtschaft kämen die Arbeitsplätze schon von alleine. Dass es bei einem solchen Wirtschaftssystem notwendigerweise immer welche geben wird, die auf der Strecke bleiben, haben wir ja nun schon zur Genüge erlebt. Und genau um diese muss sich die Politik kümmern, wenn sie sozialen Zusammenhalt aktiv fördern will.

Zum zweiten ist es auch etwas naiv, nur zu fordern, dass mehr Frauen und ältere Menschen aktiv am Arbeitsleben teilnehmen sollten (u.a. auch um die Sozialversicherungssysteme

3 EAPN = European Anti-Poverty Network, dem luxemburgischen Ableger „EAPN Lëtzebuerg“ gehören als Mitglieder an: Aarbechtshëllef asbl, ANAHSASIG (Association nationale des assistant(e)s d'hygiène sociale, assistant(e)s sociaux/les et infirmiers/ères gradué(e)s du Luxembourg), ATD- Quart Monde asbl, Co-Labor s.c., Confédération Caritas Luxembourg, Croix Rouge Luxembourgeoise, Femmes en détresse asbl, Fondation Jugend- an Drogenhëllef, Foyers et Services de l'Entraide, Inter-actions, Ligue médico-sociale, Paerdsatelier asbl und Stëmm vun der Strooss.

4 EU-Kommission (2004), Seiten 36ff.

5 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 e), Seite 2.

zu sichern!), wenn schon jetzt nicht genug Arbeitsplätze bereit gestellt werden können, für die, die Arbeit suchen!

Aber alles in allem ist der Ansatz sicher zu bejahen, dafür zu sorgen, dass die Wirtschaft so funktioniert, dass sie jedem einen Arbeitsplatz bieten kann. Das ist allemal besser, als für die, die das nicht geschafft haben, einen so genannten zweiten Arbeitsmarkt zu schaffen.

Zum dritten bleibt noch, darauf hinzuweisen, dass sozialer Ausschluss nicht nur mit Arbeitslosigkeit zu tun hat und daher auch sozialer Zusammenhalt noch nicht allein durch genügend Arbeitsplätze gesichert wird. Gesundheitsprobleme und Einsamkeit sind beispielsweise ebenfalls Ernst zu nehmende Komponenten des sozialen Ausschlusses wie Arbeitslosigkeit. Armut hat eben auch nicht nur eine pekuniäre Dimension! Daher müssen neben der Schaffung von Arbeitsplätzen auch Gesundheitsvorsorge und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu gleich wichtigen Zielen der Sozialpolitik gegen sozialen Ausschluss und für soziale Kohäsion gehören!

Da Untersuchungen<sup>6</sup> zeigen, dass trotz aller Unterschiede in Europa vom Tejo bis zum Ural und vom Nordkap bis Sizilien vor allem kinderreiche Familien und Alleinerziehende von Armut betroffen sind, gilt es insbesondere, geeignete sektorielle Maßnahmen für eben diese Zielgruppen zu treffen. Hier hat auch die Sozialarbeit mit ihren verschiedenen Hilfsangeboten eine hervorragende Rolle zu spielen! Daher sollten ihre Erfahrungen in die Entscheidungsprozesse einfließen, und sie sollte auch weiterhin die notwendige staatliche Unterstützung genießen können. Nur allgemeine Politiken zur Erhöhung des Arbeitsplatzangebots reichen jedenfalls nicht aus.

## 6.2 Die Vorstellung des „Rapport travail et cohésion sociale“ am 26. September 2006

Diesen hat die Luxemburger Regierung beim STATEC in Auftrag gegeben und er wurde am 26. September 2006 im Beisein der Minister für Wirtschaft und Außenhandel sowie Familie und Integration der Presse vorgestellt<sup>7</sup>.

Davor waren im Dezember 2004 und im November 2005 die beiden „statnews“<sup>8</sup> 54/2004 und 58/2005 vom STATEC herausgegeben worden<sup>9</sup>, deren Schlagzeilen im Hinblick auf das fast gleichgebliebene Armutsrisiko (10,2% resp. 11,1% gegenüber 11,4%) lauteten: „La

6 Siehe dazu z.B. auch den zweiten Armutsbericht von Caritas Europa: „Poverty Has Faces in Europe – The Need for Family Oriented Policies“.

7 STATEC (2006 a).

8 „statnews“ heissen die vom STATEC herausgegebenen Kurzberichte zu aktuellem Hintergrund.

9 siehe STATEC (2004) und STATEC (2005).

cohésion sociale préservée en 2003<sup>10</sup> und „La cohésion sociale toujours préservée en 2004“<sup>11</sup>. Demgegenüber titelte die nur drei Wochen nach der Vorstellung des „rapport travail et cohésion sociale“ herausgekommene statnews 51/2006 eher kleinlaut „La pauvreté au Luxembourg en 2005“<sup>12</sup>!

Was war geschehen? Nun, im Gegensatz zum „rapport travail et cohésion sociale“, der noch mit den Zahlen von 2004 operierte, veröffentlichte diese statnews, die am 16. Oktober 2006, dem internationalen Tag zur Bekämpfung der Armut, ohne jede Publizität ins Netz gestellt wurde, die Zahlen von 2005. Und da war das Armutsrisiko von 11,4% in der statnews 58/2005 auf 13% in 2005 angestiegen! Gleichzeitig wurde die damalige vorläufige Zahl für 2004 aus der statnews 58/2005 von 11,4% auf 12,3% korrigiert.

Nun ist es zwar richtig, dass statistisch gesehen dieser Anstieg noch nicht unbedingt etwas aussagt, es kann auch an der Ungenauigkeit der Statistik liegen. Dennoch kann man dreierlei feststellen, und die Tatsache der „geräuschlosen“ Veröffentlichung des Berichts beweist vielleicht, dass seine Urheber ähnliche Bedenken hegen:

- der Anstieg mag einen Trend signalisieren, wenn man bedenkt, dass der Durchschnitt der letzten 7 Jahre bei 12% liegt und dass seit 2000 die Tendenz rückläufig war, insbesondere wenn ein solcher Anstieg sich andererseits in die folgenden Jahre hinein verlängern sollte<sup>13</sup>
- man kann auch die Höhe des luxemburgischen Armutsrisikos ins Verhältnis setzen mit einerseits dem mittleren Armutsrisiko in Europa (das bei 16% liegt<sup>14</sup>, und wo also Luxemburg nicht schlecht abschneidet), aber auch andererseits z.B. mit demjenigen Schwedens, das bei 9% liegt: es geht also auch besser!
- und zuguterletzt ist es auch wichtig, sich das Armutsrisiko einzelner Bevölkerungsgruppen anzusehen, und nicht nur dasjenige der Gesamtbevölkerung, und da kann man beispielsweise bei Alleinerziehenden einen Anstieg von 21% (2004) auf 32% (2005)<sup>15</sup> feststellen!

Wenden wir uns also der Analyse einzelner Zahlen aus diesem Bericht zu.

10 siehe STATEC (2004).

11 siehe STATEC (2005).

12 siehe STATEC (2006 b).

13 Außerdem müsste an dieser Stelle eigentlich darauf eingegangen werden, dass Daten von vor (2003) mit denen nach (2003) nicht mehr vergleichbar sind, da die Erhebungsgrundlage geändert wurde: die Datenbank ECHP (European Community Household Panel) wurde durch EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) ersetzt, vgl. STATEC (2006 a), Seite 44.

14 siehe Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=EU\\_strind&root=EU\\_strind/strind/socohe/sc022](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=EU_strind&root=EU_strind/strind/socohe/sc022).

15 STATEC (2006 b).

## 6.3 Der soziale Zusammenhalt in Zahlen

Allgemein wird dem Armutsrisiko in Bezug auf die Analyse des sozialen Zusammenhalts die größte Bedeutung beigemessen, obschon es nicht die einzige Kennziffer ist. Unter den alten Laeken-Indikatoren<sup>16</sup> maßen insgesamt 18 verschiedene den sozialen Zusammenhalt, unter den neuen, seit 2006 EU-weit einheitlich gültigen Indikatoren im Bereich „Sozialschutz, soziale Inklusion sowie Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege“ messen jetzt allein 25 verschiedene Indikatoren den sozialen Zusammenhalt<sup>17</sup>!

Wenden wir uns trotzdem zuerst dem Armutsrisiko zu.<sup>18</sup>

Wie bereits dargelegt, beträgt dieses für die Gesamtbevölkerung 13%, während es für ältere Leute ab 65 nur 7% beträgt (was allerdings die Situation von einigen in erbärmlichen Verhältnissen allein lebenden älteren Menschen überdeckt!). Dafür erreicht es für Familien mit 3 und mehr Kindern mit 21% und für Alleinerziehende mit 32% katastrophale Ausmaße!<sup>19</sup> Dies ließe den Schluss zu, dass luxemburgische Sozialpolitik sich vor allem auf Familien mit Kindern (seien es „komplette Familien“ oder „Rumpffamilien“) konzentrieren sollte. Die zu stellende Frage, inwieweit die in der Tripartite im April 2006 beschlossene, in der Regierungserklärung zur Lage der Nation vom 2. Mai angekündigte und mit dem Verabschieden des entsprechenden Gesetzes am 27. Juni 2006 im Parlament eingeführte Desindexierung der Familienzulagen dem geradezu entgegenwirkt, wird in Kapitel 3 erörtert.

Greifen wir ein anderes Faktum heraus, das für den sozialen Zusammenhalt wichtige Anhaltspunkte liefert: die Zahl der Schulabgänger, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen. Ihr Anteil beträgt in Luxemburg pro Jahr laut Unterrichtsministerium 13%;<sup>20</sup> dieselbe Zahl (12,9) findet sich in den von Eurostat veröffentlichten europäischen Vergleichstabellen<sup>21</sup>, womit Luxemburg sich im Mittelfeld klassiert.

Diese Zahl ist zusammen mit der Tatsache, dass weniger Luxemburger einen Universitätsabschluss haben als im EU-Durchschnitt<sup>22</sup>, sowie den vernichtenden Ergebnissen

16 Die Laeken-Indikatoren wurden von den Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel in Laeken, einem Vorort von Brüssel, am 14. Dezember 2001 festgelegt, siehe Tagung des Europäischen Rates am 14./15. Dezember 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Seite 7: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/68779.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/68779.pdf).

17 siehe z.B. Marlier u.a. (2007), Anhang I, Tabellen 2.3a-2.3c; oder auch: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/indicators\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/indicators_en.pdf).

18 Wir verwenden zwar im Folgenden die Argumentationsweise des „Rapport travail et cohésion sociale 2006“, stützen uns aber auf die Zahlen von (2005) aus der statnews 51/06.

19 siehe STATEC (2006) a, Seite 85, resp. STATEC (2006 b).

20 siehe Unsen, Manon & Vallado, David (2006), sowie STATEC (2006 a), Seiten 109–110.

21 siehe [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/data\\_inclusion\\_en.xls](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/data_inclusion_en.xls).

22 Vgl. 8.8. z.B. <http://www.oecd.org/dataoecd/30/2/36960625.pdf>.

der PISA-Studie<sup>23</sup> ein Anlass, dass dringend eine Reform unseres gesamten Schulwesens ansteht, das früher einmal hervorragend in Europa war. Ohne an dieser Stelle im Einzelnen auf geplante Maßnahmen seitens des zuständigen Ministeriums einzugehen, sei aber darauf hingewiesen, dass die Definition von sogenannten „socles de compétence“ im Primär- und Vorschulwesen<sup>24</sup> einer Gefahr unterliegt: als Lösung wird ein Mehr an Menge und ein früheres „Verabreichen“ dieser Menge an Lernstoff erwogen, indem die zu erreichenden Kompetenzen für verschiedene Jahrgangsstufen festgelegt werden; dabei wäre eher darauf abzielen, das geeignete Umfeld zu schaffen und die geeigneten Methoden auszuwählen, damit die Schüler den vermittelten Lernstoff auch begreifen.

Dann wollen wir an dieser Stelle natürlich auch auf die im Bericht angesprochenen Elemente zur Frage der Arbeitslosigkeit eingehen. An dieser Stelle ist weniger die allseits bekannte Steigerung der Arbeitslosenrate von 3,0% auf 4,2% zwischen 2002 und 2004 (und mittlerweile 4,8% Ende 2006<sup>25</sup>) zu nennen, als vielmehr eine Reihe anderer Daten, die die Situation auf dem Arbeitsmarkt näher beleuchten. So ist im selben Zeitraum die Zahl der eingeschriebenen Arbeitslosen von 5.934 auf 9.426 gestiegen, die derjenigen in einer Beschäftigungs- oder Formationsmaßnahme von 2.488 auf 3.428 und somit die Gesamtzahl der Arbeitssuchenden von 8.422 auf 12.854. Auch die Zahl der komplett entschädigten Arbeitslosen stieg im genannten Zeitraum von 2.662 auf 5.106<sup>26</sup>.

Dramatische Anstiege also, die aber dazu noch die spezifische Situation einzelner Bevölkerungsgruppen verdecken. So haben Frauen gegenüber Männern und Ausländer gegenüber Einheimischen jeweils etwa doppelt so hohe „Chancen“, in die Arbeitslosigkeit zu geraten. Und die Arbeitslosenquote bei Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren stieg von 8,7% in 1997 auf 18,3% in 2004, Tendenz steigend (20,5 in 2006 laut ADEM 2007). Daher ist es sicher wichtig, dass zur Jugendarbeitslosigkeit spezielle Maßnahmen ergriffen werden. Näheres dazu wird im Kapitel 8 zum Gesetzesprojekt 5611 behandelt. Außer diesen zum großen Teil nicht aufregend neuen aber für die Betroffenen um so bitteren Daten, bringt der Bericht in seinem ersten Teil eine Reihe von Statistiken zum Arbeitsmarkt, die zum Teil auch Hinweise zur möglichen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bieten können. So wird zum Beispiel ersichtlich, dass die Arbeitslosenquote mit zunehmendem Bildungsniveau abnimmt<sup>27</sup> und andererseits nehmen gerade die manuellen Arbeiter relativ gesehen am wenigsten an Bildungsmaßnahmen teil<sup>28</sup>. Also: das Niveau der Qualifikation bestimmt das Ausmaß der Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt! In diesem Zusammenhang ist es

23 siehe OCDE (2001) sowie OCDE (2004).

24 MENFP (2006).

25 ADEM (2007).

26 STATEC (2006 a), S.30.

27 STATEC (2006 a), S. 25–27.

28 STATEC (2006 a), S.27.

besonders bitter zu vermerken, dass Luxemburg im europäischen Vergleich mit 37,7% eine der höchsten Raten von Personen mit sehr niedrigem Schulniveau vorzuweisen hat, bei einem EU-Durchschnitt von 31,1%; nur die Mittelmeerstaaten Griechenland, Italien, Spanien, Portugal und Malta stehen noch schlechter da<sup>29</sup>.

Außerdem enthält der Teil über den Arbeitsmarkt Hinweise dafür, dass sich die Situation deutlich verschlechtert hat: die Tatsache, dass zwischen 2000 und 2004 die Teilzeitarbeit von 11,1% auf 17,8%, bei Frauen sogar von 25,4% auf 40,2% zugenommen hat könnte ebenso wie die Zunahme der Überstunden im Zeitraum von 2001 bis 2004 von 8.099 auf 10.584 noch zu einem differenzierten Urteil führen<sup>30</sup>. Dass aber der Anteil der zeitlich begrenzten Arbeitsverträge zwischen 2000 und 2004 von 3,4% auf 4,9% gestiegen ist deutet genauso auf eine Verschlechterung der Situation am Arbeitsmarkt hin, wie die Tatsache, dass es einen Anstieg der Zeitarbeit zu verzeichnen gibt<sup>31</sup>. So ist zwischen 1995 und 2005 die Anzahl der Zeitarbeitenden von 2.483 auf 6.138, die dabei gearbeitete Stundenzahl von 1,4 auf 4 Millionen, die Zahl der Zeitarbeitsverträge von 3.065 auf 16.068 und die Zahl der davon Gebrauch machenden Betriebe von 560 auf 1.303 gestiegen<sup>32</sup>.

Und bei den zeitlich begrenzten Arbeitsverträgen, und da ergibt sich der Zusammenhang zur hohen Jugendarbeitslosigkeit, wird berichtet, dass ihr Anteil an der Gesamtheit der Verträge bei Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren 45% und bei den 20–24jährigen immerhin noch 13,3% beträgt, während er bei allen Verträgen insgesamt über alle Altersklassen hinweg nur 4,2% beträgt! Dazu passt auch der Umstand, dass 35,9% der bestehenden zeitlich befristeten Arbeitsverträge Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren vorbehalten sind<sup>33</sup>. Das Thema Arbeitslosigkeit wird auch in den Kapiteln 8, 10, 12 und 14 behandelt.

Nicht zuletzt aber muss man noch erwähnen, dass es weitere Komponenten der Armut und des sozialen Ausschlusses gibt, auf die im Bericht praktisch gar nicht eingegangen wird: Nicht-Teilnahme am gesellschaftlichen Leben sowie Vereinsamung, Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen, Bildungschancen und Wohnsituation. Die Tatsache, dass Eltern nicht in der Lage sind, ihren Kindern ein Mitmachen der jeweiligen neusten Mode bei Kleidern zum Beispiel mitzumachen, kann einen Ausschluss dieser Kinder zur Folge haben: sie werden in der Schule gemieden, man spielt nicht mit ihnen, lädt sie nicht zu Geburtstagen o.ä. ein, macht keine Hausaufgaben mit ihnen zusammen und da sie sich nicht akzeptiert fühlen, werden sie auch nicht Mitglied in den verschiedensten Vereinen.<sup>34</sup>

29 siehe [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/data\\_inclusion\\_en.xls](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/data_inclusion_en.xls).

30 STATEC (2006 a), S. 24.

31 STATEC (2006 a), S.22–23.

32 STATEC (2006 a), S.23.

33 STATEC (2006 a), S.21.

34 Zu den verschiedenen Dimensionen der Armut vgl. auch Caritas Luxembourg (2002).

Auch sei abschließend darauf hingewiesen, dass zwei der hier behandelten Fragestellungen auch auf europäischer Ebene als zwei Hauptthemen herausgefiltert wurden: aus den nationalen Aktionsplänen für den sozialen Einschluss (Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale), die seit 2006 als Teil der nationalen strategischen Berichte zum Sozialschutz und zum sozialen Einschluss figurieren: „active inclusion“ und „child poverty“! Hierauf gehen wir näher in den Kapiteln 12 und 13 ein.

Die europäische Gesellschaft, und auch die Luxemburgische, im Jahre 2010 wird eine sein, in der sozialer Zusammenhalt großgeschrieben wird, oder sie wird keine europäische, respektive Luxemburger, Gesellschaft sein, sondern vielmehr ein Sammelsurium verschiedenster Gruppierungen und Grüppchen, wovon sich jedes selbst am nächsten ist: ein Sammelbecken sozialen Sprengstoffs ungeahnten Ausmaßes! Dafür dass dies nicht eintritt, hat die Politik in den vor uns liegenden Jahren Sorge zu tragen.

# 7. Die neue Mietgesetzgebung und die Lage auf dem Wohnungsmarkt

## 7.1 Die Ausgangssituation

Seit Jahren schon ist der schwindelerregende Anstieg der Preise im Wohnungswesen (Baulandpreise, Verkaufspreise für Immobilien sowie Mieten) der Politik ein Dorn im Auge. So hat es denn auch in der Vergangenheit eine Reihe von Maßnahmen<sup>1</sup> gegeben, deren Erfolg aber allesamt recht zweifelhaft war: die Preise stiegen weiter<sup>2</sup>.

Der Premierminister hatte daher schon in seiner Rede zur Lage der Nation am 12. Oktober 2005 die Fehlentwicklungen auf dem Wohnungsmarkt bedauert und einen Wohnungsplan angekündigt<sup>3</sup>. In seiner Rede zur Lage der Nation am 2. Mai 2006 hat er sodann angegeben, dieser Plan liege nunmehr vor<sup>4</sup>. Die verschiedenen Maßnahmen wurden der Presse dann am 15. Mai 2006 vom Wohnungsbauminister vorgestellt. Allerdings hat es dann doch noch bis zum 31. Januar 2007 gedauert, bis ein „definitiver Entwurf“ vorgestellt wurde, und sogar bis zum 22. März, bis ein Gesetzesprojekt im Parlament eingereicht wurde. Vielleicht liegt es auch daran, dass dort ein kleines, angesichts der Aufgabe eher unterbesetztes Team arbeitet, das bei allem Engagement auch für eine sorgsam ausgearbeitete Vorlage einstehen will, was die abgelaufenen Zeiten erklären hilft.

Was aber ist nun im Einzelnen geplant?

1 Hier seien die verschiedenen „programmes de construction d'ensembles de logements subventionnés“ genannt, deren achtens im Augenblick ein Volumen von 10.800 Einheiten hat, aber vor allem auch die Gesetzesprojekte vom 30. Juli 2002 (steuerliche Maßnahmen um das Angebot an Bauland und Wohngebäuden zu erhöhen), 8. November 2002 (Subventionen im Wohnungsbau) und 21. September 2006 (Mietgesetzgebung) zu nennen.

2 siehe z.B. auf der Internetseite des „Observatoire de l'habitat“: <http://observatoire.ceps.lu>.

3 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2005 a).

4 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 a).

## 7.2 Der Wohnungsbaupakt<sup>5</sup>

Da der Staat und die Gemeinden eine geteilte Verantwortung im Wohnungsbereich haben, will der Staat die Gemeinden dabei unterstützen. Er will denjenigen Gemeinden unter die Arme greifen, die durch ihre Politik dazu beitragen, dass ihre Einwohnerzahl innerhalb der nächsten 10 Jahre um mindestens 15% wächst und dass die Bauland- und Wohnungskosten gesenkt werden können. Dann erhalten sie einen jährlichen Zuschuss zu ihren zusätzlich notwendig werdenden Infrastrukturkosten in Höhe von 4.500 EUR<sup>6</sup> je zusätzlichen Einwohner oberhalb einem Wachstum von 1% der Bevölkerung. In einer Konvention zwischen Staat und Gemeinde sollen dann die verschiedenen Elemente der aktiven Politik zur Senkung der Bauland- und Wohnungskosten vereinbart werden. Der Staat rechnet damit, dass diese Maßnahmen pro Jahr 10 Millionen EUR kosten werden.

## 7.3 Aktive Bodenbewirtschaftung

Bereits in den zu den Parlamentswahlen 2004 veröffentlichten „Défis sociétaux“<sup>7</sup> hatte die Caritas auf das Fehlen von öffentlichen Baulandreserven hingewiesen und dass es dringend erforderlich sei, solche anzulegen. Hierzu werden nunmehr zwei Instrumente dargestellt. Zum einen soll das Enteignungsrecht, das in verschiedenen Gesetzen beschrieben ist, dadurch wieder zum Tragen kommen, dass Artikel 16 der Verfassung<sup>8</sup> abgeändert wird, der in der Regel zu überlangen Fristen bei der Enteignung führt.

Das zweite Instrument ist das Vorkaufsrecht. Dies bedeutet, dass jede Immobilie die zum Verkauf ansteht, von der Gemeinde oder vom Staat angekauft werden kann, sofern diese das wollen. In dem Falle sind andere Käufer de jure ausgeschlossen. Ein solches Vorkaufsrecht soll den Gemeinden zustehen für diejenigen innerörtlichen Immobilien, die in Entwicklungszonen oder in Baulandreservezonen liegen. Der Staat seinerseits verfügt über ein Vorkaufsrecht für Baugrundstücke, die der Realisierung der regionalen Leitpläne und der sektoriellen Pläne dienen, sowie der obligatorisch gewordenen Bodenbesetzungspläne.

5 Siehe für die Abschnitte 7.2 bis 7.5 das Parlamentsdokument 5696.

6 plus 50% unter bestimmten Bedingungen für die Gemeinden die im IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept) als prioritär angesehen sind.

7 Caritas (2004).

8 «Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité».

## 7.4 Steuerliche Maßnahmen

Die durch das Gesetz vom 30. Juli 2002<sup>9</sup> eingeführte Reduzierung des Steuersatzes für realisierte Verkaufsgewinne auf 25% läuft Ende 2007 aus. Ab 1. Januar 2008 werden Veräußerungsgewinne aus Verkäufen an Gemeinden oder den Staat bei Privatpersonen und unter bestimmten Bedingungen bei öffentlichen Baupromotoren gänzlich unbesteuert bleiben; falls der Gewinn im Rahmen eines Betriebsgewinns anfällt, wird er nur zur Hälfte zur Besteuerung herangezogen.

Außerdem kann eine Gemeinde eine Spezialgebühr erheben, wenn baureifes Bauland nicht bebaut wird und somit gegen die Spekulation und das Zurückhalten von Baugelände angehen. Die Gemeinde konnte bisher bereits einen Grundstücksbesitzer zur Bebauung zwingen; allerdings hatte sie als Druckmittel, wenn der Besitzer dieser Aufforderung doch nicht nachkam nur die Möglichkeit der Enteignung, was aber wie oben bereits beschrieben<sup>10</sup> mehr als problematisch war. Nunmehr kann sie stattdessen eine Gebühr zwischen 0,5 und 5 EUR pro qm unbebautes Grundstück erheben. Die Gebühr wird von Amts wegen fällig, wenn es sich um ein Grundstück handelt, das aufgrund eines Einzel-Bebauungsplans (PAP) bebaubar wurde, wenn innerhalb von drei Jahren nach Fertigstellung der Infrastrukturarbeiten nicht mit dem Bau begonnen wurde. In bestimmten Fällen kann eine Verlängerung von zwei Jahren eingeräumt werden.

Erwähnen wir in diesem Zusammenhang auch, dass die Gemeinden aufgrund des Artikels 27 des Gesetzes vom 21. September 2006<sup>11</sup> über die Mietgesetzgebung bereits zwei Möglichkeiten haben: sie müssen einer Veränderung der Bestimmung eines Gebäudes zustimmen und im Zuwiderhandlungsfall sind Sanktionen bis zu 50.000 EUR vorgesehen. Ebenso versetzt derselbe Artikel die Gemeinden in die Lage, von den Vermietern die Abgabe einer Liste der nicht belegten Mietobjekte zu verlangen, um so gegen den Wohnungsleerstand anzugehen. Zuwiderhandlungen gegen eine solche Meldefrist sind mit Geldstrafen bis zu 25.000 EUR zu ahnden.

## 7.5 Andere Maßnahmen

Da das Erbbaurecht eine Möglichkeit darstellt, die Grundstückskosten bei einem Hauserwerb oder im Falle eines Grundstückserwerbs zwecks Bebauung quasi zu neutralisieren, soll es praktisch zur Regel bei öffentlichen Baupromotoren werden. Um es darüber hinaus häufiger

<sup>9</sup> siehe Abschnitt 7.1.

<sup>10</sup> siehe Abschnitt 7.3.

<sup>11</sup> siehe Abschnitt 7.1.

zur Anwendung zu bringen, soll das Gesetz über das Erbpacht- und Bodenrecht von 1824 modernisiert werden. Auch wird der Staat in die Lage versetzt, bei der Realisierung von Bauprogrammen den Ankauf von Grundstücken mit 50% statt 40% zu bezuschussen, falls diese im Wege des Erbbaurechts bebaut und weiterveräußert werden.

Dann sollen auch Artikel 24 (2) und Artikel 34 des Gesetzes vom 19. Juli 2004 über die kommunale Raumordnung und die Stadtentwicklung so abgeändert werden, dass sie zur Verringerung der Gestehungskosten erschlossener Baugrundstücke beitragen.

Drei weitere Maßnahmen sollen zur Entwicklung eines nachhaltigen Wohnens beitragen. So soll eine öffentliche Anstalt mit dem Namen „Agence pour la rénovation urbaine“ geschaffen werden; Wohnungsbeihilfen gibt es in Zukunft (1. Januar 2009) nur noch, wenn die neu errichtete Wohnung die neuen europäischen Normen der Energieleistung berücksichtigt; und gleichermaßen wird es die Verbesserungsprämie bei bestehendem Wohnraum nur noch geben, wenn die Verbesserungsmaßnahmen mit den Vorschlägen des Experten übereinstimmen, so wie sie im „Carnet de l’habitat“ festgehalten sind.

Schließlich sollen mehr Wohnungen mit erschwinglichen Mieten zur Verfügung stehen, dadurch dass einerseits das achte „programme de construction d’ensembles“ aufgestockt wird, und zum anderen bei Einzel-Bebauungsplänen über einem ha Größe 10% der Wohnungen solche „à coût modéré“ sein müssen, deren Verkaufsbedingungen sowie -preis in einem Lastenheft festgehalten werden, das Bestandteil des Einzel-Bebauungsplans ist.

## 7.6 Kritische Würdigung

Zuerst sei festgehalten, dass Caritas dieses Maßnahmenbündel grundsätzlich begrüßt, wie auch in einem Pressecommuniqué vom zweiten Februar 2007 dargelegt. Zum zweiten kann man feststellen, dass einige der Maßnahmen sich am Kaptel 4 des Gutachtens des Wirtschafts- und Sozialrats vom April 2006<sup>12</sup> orientieren.

Der Premierminister hatte ja in seiner Rede zur Lage der Nation am 2. Mai eingestanden, dass wenn die Regierung dieses Mal noch einmal scheitern würde, „er seiner Hände keinen Rat mehr wüsste“. Daraus ist zu schließen, dass die Regierung mit diesem Eingriff in das liberale Bau-, Wohn- und Mietrecht jetzt bis an die Grenzen dessen gegangen ist, was sie vertreten kann.

Wir glauben allerdings, dass die Regierung noch verschiedene Optionen hätte, so sie diese denn nicht aus politischen Gründen ablehnt.

So wären Mietzuschüsse für Mieter mit geringem Einkommen durchaus eine Möglichkeit, die Inzidenz der hohen Mietpreise für einen bestimmten Personenkreis zu entschärfen.

12 Conseil Economique et Social (2006), Seiten 53–66.

Mietzuschüsse werden seitens unserer Regierung abgelehnt, weil sie (angeblich?) die Mieten nur noch weiter in die Höhe treiben würden. In einer internen Studie hat die Abteilung „Recherche et Développement“ der Caritas zum einen nachweisen können, dass es in den meisten Ländern der EU diverse Formen von Mietzuschüssen gibt, sogar in Luxemburg (für RMG-Empfänger)! Während in einigen Ländern Auswirkungen auf die Mieten von einigen Autoren nachgewiesen werden, kommen andere in demselben Land (USA) zum gegenteiligen Ergebnis. Da die Bedingungen von Land zu Land unterschiedlich sind, ist es notwendig, eine Analyse im Detail zu vollziehen. Es zeigt sich, dass z.B. in Deutschland das Wohngeld keine solchen negativen Auswirkungen hat, weil es eine relativ effektive Kontrolle der Mieten gibt. Wollte man aus diesen Erfahrungen lernen, so wäre nicht eine Ablehnung von Mietzuschüssen geboten, sondern die Sicherstellung einer effektiven Funktionsweise der durch das Gesetz vom 21. September 2006 gerade neu organisierten kommunalen Mietkommissionen.

A propos Kontrolle: es gibt auch in anderen Ländern eine durchaus stärkere öffentliche Bodenbewirtschaftung mit Preiskontrollen. Die Frage stellt sich ja, wieso bei einem vergleichsweise lebensunwichtigeren Gut wie beispielsweise Benzin (und bis 2004 z.B. auch Bier!) die Marktregeln außer Kraft gesetzt werden und autoritär Maximalpreise fixiert werden, während bei einem umso lebenswichtigeren Gut wie der Wohnung dem Markt die Preisregelung überlassen bleiben soll. Dabei sieht das Wettbewerbsgesetz vom 17. Mai 2004, das ältere durchaus noch dirigistischere Regelungen ersetzt, durchaus vor, dass es Ausnahmen vom Prinzip der freien Preisfestsetzung gibt, wenn die Voraussetzungen für einen gesunden Wettbewerb nicht vorhanden sind, oder konjunkturelle respektive strukturelle Gründe dies rechtfertigen. Voraussetzungen für einen gesunden Wettbewerb liegen auf dem Wohnungsmarkt allerdings keine vor, da allein das Angebot an Grund und Boden begrenzt ist; zudem ist die Nachfrage auf diesem Markt nicht elastisch genug, da es sich um ein lebenswichtiges Gut handelt.

Des Weiteren kann man auch sehr viel weiter bei den steuerlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Spekulation gehen, sowohl was die Höhe dieser Steuern anbelangt, als auch die Art. So muss beispielsweise die Frage erlaubt sein, wieso der Wertzuwachs bei einem Grundstück automatisch dem momentanen Besitzer zukommen muss, selbst wenn dieser dazu nichts beigetragen hat und der Wertzuwachs beispielsweise durch eine Umwidmung von Grünland zu Bauland erfolgte. Diese Frage wird sich insbesondere in Zukunft verstärkt stellen, wenn infolge massiver Ausweitung des Bauperimeters ehemaliges Acker-, Weide- und Brachland quasi über Nacht zu Bauland wird: wäre es dann nicht gerechter, diesen Mehrwert steuerlich abzuschöpfen, und ihn der Allgemeinheit zugute kommen zu lassen?

Zum Abschluss sei noch das Institut einer „Agence immobilière sociale“<sup>13</sup> genannt. Hierbei geht es darum, eine nicht am Geldgewinn ausgerichtete Instanz zwischen Wohnungseigentümern und Mietern einzuschalten, die den Eigentümern eine regelmäßige wenn auch etwas geringere Mieteinnahme zusichert, ohne dass sie sich selbst um die Vermietung an gegebenenfalls Mieterschichten in besonderen Situationen, die eine erhöhte Aufmerksamkeit bedürfen, kümmern müssen. Eine solche AIS bedarf einerseits der staatlichen Unterstützung für die Sozialarbeit die sie bei den Mietern leistet, andererseits einer Anschubfinanzierung und –hilfe sowie vor allem einer Promotion im Kreise der Vermieter: diejenigen die heute infolge erlebter Probleme ihre Wohnung lieber nicht vermieten, sollten dazu eingeladen werden, sich auf ein solches Experiment einzulassen. So könnte nicht nur preiswerter Wohnraum zur Verfügung gestellt werden, sondern es könnten überhaupt eine größere Anzahl an leerstehenden Wohnungen dem Markt wieder zugeführt werden.

Alles in allem können wir die Einschätzung des Premiers, mit dem Latein am Ende zu sein, nicht teilen. Hier gilt eher ein anderes seiner geflügelten Worte: wir sind schon gut (durch die neuen Initiativen), aber wir können es noch besser machen! Anregungen dazu haben wir versucht aufzuzeigen.

13 siehe [www.eapn.lu](http://www.eapn.lu).

# 8. Der Gesetzesvorschlag 5611 und die soziale Gerechtigkeit

## 8.1 Das Unterfangen

Der Gesetzesvorschlag 5611<sup>1</sup>, vom Premierminister am 18. September 2006 ins Parlament eingebracht, im Herbst vor allem von Seiten der Schüler kritisiert und am 20. Dezember nach vielen Änderungen verabschiedet, behandelt insgesamt eine ganze Reihe von Maßnahmen, die untereinander nur den einen Zusammenhang haben, dass sie allesamt in der Tripartite vereinbart worden sind. Deshalb wurde dieser Gesetzesvorschlag 5611 manchmal auch „Omnibus“ genannt, weil darin alles seinen Platz hatte, manchmal aber auch „Unterseeboot“, weil auf den ersten Blick nicht sichtbar war, was er alles in sich barg.

In den Artikeln 27,28 und 29 wurden dabei Änderungen des „Code du travail“, und zwar des Abschnitts über die „mesures en faveur de l’emploi des jeunes“ vorgeschlagen. Wichtigstes Element war dabei, dass das Arbeitsamt (ADEM) einem Jugendlichen spätestens 6 Monate, in der Regel drei Monate nach dessen Einschreibung beim Arbeitsamt einen Platz in einer Arbeitsmaßnahme anbieten müsse. Im Vergleich zur geltenden Regelung sollte dabei der CAT (contrat d’auxiliaire temporaire) durch einen „contrat d’appui-emploi“ (CAE) ersetzt werden, der zwischen ADEM und dem Jugendlichen abgeschlossen wird und innerhalb dessen er einem „promoteur“ zur Verfügung gestellt werden kann (kommerzielle Firmen sind allerdings hiervon ausgeschlossen!). Da er dort nur 32 Stunden arbeiten und während der übrigen 8 Stunden einer Ausbildung nachgehen solle, bekomme er nur 80% des sozialen Mindestlohnes. Beim Staat würden 100%, bei den anderen „promoteurs“ 85% der Kosten sowie die Arbeitgeberanteile der Sozialversicherung vom „Fonds pour l’emploi“ übernommen. Die Kontraktdauer betrage zwischen 3 und 9 Monaten.

Daneben (und für kommerzielle Betriebe als einzige Möglichkeit) sollte es hingegen nur noch den „Contrat d’initiation à l’emploi“ (CIE) geben, im wesentlichen vergleichbar mit dem früheren „stage d’insertion en entreprise“ (SIE). Hier gäbe es ebenfalls nur noch 80% des sozialen Mindestlohnes als Entschädigung für die Jugendlichen, und der „Fonds pour l’emploi“ übernehme 50% der Kosten des Arbeitgebers sowie die Arbeitgeberanteile

1 Document parlementaire 5611.

zur Sozialversicherung. Zudem dürfe die Kontraktdauer nur 12 Monate betragen und könne verlängert werden, wobei dann nach dieser Verlängerung zwingend eine Einstellung erfolgen müsste.

Darüber hinaus sei eine sechsmonatige Karenzzeit vorgesehen, in der die Jugendlichen die nach einer solchen Maßnahme keinen Arbeitsplatz fänden, kein Arbeitslosengeld bekommen sollten. Auch sei eine Ausbezahlung von Arbeitslosengeld direkt nach Verlassen der Schule nicht mehr vorgesehen, und Arbeitslosengeld gäbe es in Zukunft auch nur noch so viele Monate lang, wie der Jugendliche gearbeitet habe. Außerdem sollten die Ausbildungsgänge der „*éducation des adultes*“ nicht mehr für Jugendliche offen sein.

## 8.2 Gründe für massive Proteste

Vor allem die vorgesehene sechsmonatige Karenzzeit, in der die Jugendlichen die nach einer Arbeitsmaßnahme keinen Arbeitsplatz finden, kein Arbeitslosengeld bekommen sollten, war den protestierenden Jugendlichen ein Dorn im Auge, dazu die Tatsache, dass für Schulabgänger nicht mehr wie bisher 12 Monate lang Arbeitslosengeld gezahlt würde. Ebenso verlangten sie die volle Entschädigung bei einer Zuweisung an den Freiwilligendienst. Ein weiterer Kritikpunkt war die Proratisierung des Arbeitslosengeldes: es sollte nur noch so viele Monate bezahlt werden, wie vorher auch gearbeitet worden waren (was insbesondere bei weniger als 12 Monaten Arbeitszeit eine Rolle spielt).

Dass die Entlohnung in einem CIE oder CAE nur noch 80% des gesetzlichen Mindestlohns betragen sollte wurde ebenso verworfen. Auch „schmeckte“ den Jugendlichen nicht, dass verlangt wurde, jede von der ADEM vermittelte Stelle respektive den individuellen Aktivierungsvertrag anzunehmen, ansonsten die Zahlung des Arbeitslosengeldes eingestellt würde.

Insgesamt fanden sie sich nicht ernst genommen; in der Haltung des Arbeitsministers ihnen gegenüber sahen sie Verdächtigung und Stigmatisierung statt Verständnis für ihre Sorgen.

Ähnliche Themen wurden von der EGCA<sup>2</sup> (80% des gesetzlichen Mindestlohns, keine Verschlechterung des aktuellen Systems, Benachteiligung des assoziativen und des Sozialsektors bei der Erstattung der Personalkosten: nur noch 50% statt bisher 85%),

2 Entente des Gestionnaires des Centres d'accueil asbl, (1977) gegründete Vereinigung zuerst von 12 Kinder- und Jugendheim-Betreibern, heute 68 Mitglieder die Anbieter unterschiedlichster sozialer Dienste sind.

und den Berufskammern der Arbeitnehmer<sup>3</sup> aufgegriffen (Karenzzeit, Proratisation, Aktivierungsvertrag, Orientierung, Freiwilligendienst).

Andererseits gingen die Maßnahmen den Berufskammern des Patronats teilweise nicht weit genug<sup>4</sup>.

### 8.3 Zwölf Änderungsanträge und mehr<sup>5</sup>

Gegen die anfänglich vorgesehene sechsmonatige Karenzzeit, in der die Jugendlichen die nach einer Maßnahme des Arbeitsamtes doch keinen Arbeitsplatz finden, kein Arbeitslosengeld bekommen sollten, wurde früh erfolgreich von verschiedener Seite protestiert, sodass bereits schnell angekündigt wurde, diese Regelung zurückzunehmen.

Weitere Änderungen wurden dann auf den Instanzenweg gebracht, die zuständige Spezialkommission des Parlaments befasste sich damit in drei Sitzungen am 13., 15. und 20. November und empfahl dann 14 Änderungsvorschläge, wovon sich zwölf auf den Teil des Gesetzes beziehen, der die Themen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit behandelt. In zwei weiteren Sitzungen am 30. November und am 4. Dezember behandelte sie weitere acht Änderungen (davon zwei zum Themenkomplex Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) und empfahl dann der Kammer die Annahme des Gesetzesvorschlages 5611<sup>6</sup>.

### 8.4 Was bringt der am 20. Dezember 2006 verabschiedete Text?

Der hier zu kommentierende Teil des verabschiedeten Gesetzes 5611<sup>7</sup> sieht nunmehr Folgendes vor:

- Schaffung eines Aktivierungsvertrags, der den Jugendlichen spätestens drei Monate nach ihrer Einschreibung beim Arbeitsamt, erwachsenen Arbeitslosen nach dem sechsten Monat, vorgeschlagen werden muss und in dem die Rechte und Pflichten der ADEM und des Arbeitslosen geregelt sind. Wird die Annahme dieses Vertrages verweigert, entfällt der Anspruch auf Arbeitslosengeld.
- Einführung eines „Contrat d’initiation à l’emploi“ für den Privatsektor bei bestehen einer realen Perspektive, am Ende des Vertrages eine normale Anstellung zu erhalten,

3 Documents parlementaires 56111, 56112 und 56114.

4 Document parlementaire 56113 et 56116.

5 Document parlementaire 56115 und 56119.

6 Document parlementaire 561113.

7 Document parlementaire 561113.

bei 80% Entlohnung der Jugendlichen und 50% Rückerstattung der Kosten an den Arbeitgeber (sowie der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung für drei Jahre).

- Einführung eines „Contrat d'appui-emploi“ für den öffentlichen und den assoziativen Sektor, bei ebenfalls 80% Entlohnung der Jugendlichen und 32 St./Woche zu leistender Arbeit (die restlichen 8 Stunden sind für Weiterbildung sowie für die Arbeitssuche reserviert); der Vertrag, ein Aktivierungsvertrag, wird zwischen Jugendlichen und der ADEM geschlossen; der Jugendliche wird sodann dem Arbeitgeber überstellt<sup>8</sup> und es wird ein Tutor für ihn ernannt.
- Beide Verträge gelten als „Arbeitsverträge“ was die Berechnung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld anbelangt; es gibt keine Karenzzeit nach einer solchen Maßnahme.
- Die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld wird auf so viele Monate reduziert, wie innerhalb der letzten 12 Monate eine Beschäftigung vorlag (Proratisierung).

Durch die so erfolgten Änderungen ist denn auch die geplante Kürzung der Kostenübernahme durch den Fonds pour l'emploi auf 50% für Vereinigungen des sozialen Sektors weggefallen, gleichzeitig wurden damit kurzzeitige Weiterbildungs-„Stages“ möglich (warum nur kurzzeitige?). Bleibt aber noch die Frage übrig, warum im Falle eines CIE die Entschädigung ebenfalls nur 80% betragen soll, da die Beschäftigungsdauer nicht wie im Falle des CAE auf 32 St./Woche reduziert ist. Und selbstverständlich muss man noch ein großes Fragezeichen hinter die geplanten Weiterbildungen setzen: wie, wann, wo, von wem werden sie organisiert, was wird der Inhalt sein ...

## 8.5 Was noch zu tun bleibt

Die Probleme, die wahrscheinlich durch mehrmaliges Ändern des Textes entstanden sind (siehe z.B. Fußnote 7), sowie die Frage der 80%igen Entschädigung beim CIE müssen aufgearbeitet werden. Die geplanten Bildungsmaßnahmen sowie die Aufgaben der Tutoren müssen geklärt werden. Und die ADEM muss auf die auf sie zu kommende Arbeit vorbereitet sein. Alles dies sollte bis zum Inkrafttreten der hier besprochenen Teile des Gesetzes am 1. Juli 2007 geklärt sein.

Durch den neuen Text sind praktisch alle schwerwiegenden Kritikpunkte beseitigt. Es bleibt aber immer noch ein schaler Beigeschmack und eine Reihe nicht beantworteter Fragen. Warum wurde diese Materie in den „Omnibus“-Gesetzesvorschlag, der wegen der darin enthaltenen „Kyoto“-Maßnahmen zum 1. Januar in Kraft treten musste, mit eingearbeitet, wodurch ein unnötiger Zeitdruck entstand? Warum brauchte man für diesen

8 Nicht ganz klar ist, warum trotzdem das Gesetz die Kostenübernahme durch den „Fonds pour l'emploi“ für den Arbeitgeber Staat sowie eine 85%ige Rückerstattung für alle anderen Arbeitgeber erwähnt!

Gesetzesvorschlag bis zum 18. September, während beispielsweise das Gesetz über die Desindexierung der Familienzulagen und sonstige Indexanpassungen bereits am 27. Juni das Parlament passierte? Warum war trotzdem nach so langer Zeit der Gesetzesvorschlag so unausgereift, dass er auf äußeren Druck in 22 Punkten abgeändert werden musste, wobei diese Änderungen zum Teil auch materielle Fehler im ersten Entwurf ausbügeln? Warum sind die im 5611 vorgenommenen Regelungen so verschieden von denen, die im Gesetzesvorschlag 5144 vorgesehen sind (beispielsweise Übernahme der Kosten durch den „Fonds pour l'emploi“ dort 100%!), dessen abgeänderte Fassung<sup>9</sup> erst am 13. Juni 2007, also nach den Tripartite-Beschlüssen im Parlament deponiert wurde? Warum wurden die Regelungen des 5611 nicht zusammen mit denen des 5144 verabschiedet?

Hieraus ergeben sich verschiedene Überlegungen. Da diese Maßnahmen erst zum 1. Juli 2007 in Kraft treten (damit die ADEM genügend Zeit hat, sich darauf vorzubereiten) wäre es möglich gewesen, sie aus dem Gesetzesvorschlag 5611 herauszunehmen, den Zeitdruck aufzuheben und in Ruhe und in Abstimmung mit allen zu einer vernünftigen Regelung zu kommen. Da die vorgenommenen Regelungen zum Teil grundsätzlich verschieden von den Vorschlägen des Gesetzesvorschlags 5144 sind, muss nun hier eine Abstimmung erfolgen.

Idealerweise wäre die Materie im 5144 zu behandeln gewesen; nunmehr steht zu befürchten, dass dieser Gesetzesvorschlag nicht so schnell über die Bühne gehen wird, weil er auf jeden Fall noch einmal abgeändert werden muss, um ihn an den 5611 anzupassen – und weil jetzt auch die eigentliche Dringlichkeit vordergründig nicht mehr besteht<sup>10</sup>. Allerdings stimmt dies nicht, wenn man dieses Projekt als Hauptelement sieht, um etwas gegen die steigende Arbeitslosigkeit zu tun.<sup>11</sup>

## 8.6 Einige grundsätzliche Anmerkungen zur Jugendarbeitslosigkeit

Bei Regelungen gegen die Jugendarbeitslosigkeit, die bitter von Nöten sind, da diese in Luxemburg in 2005 stolze 13,7% (gegenüber 4,5% insgesamt) erreicht hat<sup>12</sup>, sollten stets die folgenden Grundsätze leitend sein. Arbeit ist auf jeden Fall das beste Mittel gegen ein Abgleiten in die Armutsfalle, aber es ist nicht das einzige Mittel (es muss eben auch Regelungen geben, die die Arbeitslosen schützen) und es reicht auch nicht immer aus (weshalb es immerhin auch unter denen die Arbeit haben 8,3% gibt, die dem Armutrisiko

9 Document parlementaire 514410.

10 am 20. März 2007 hat mittlerweile der Staatsrat sein ergänzendes Gutachten abgegeben, siehe Document parlementaire 514413.

11 Näheres dazu siehe in Kapitel 10.

12 STATEC (2006 a) Seite 43.

ausgesetzt sind, sogenannte „working poor“)<sup>13</sup>. Es ist allemal besser, Jugendliche für eine geleistete Arbeit zu bezahlen, als fürs Nichtstun. Auch wenn es bei den jugendlichen Arbeitslosen (wie bei den Erwachsenen, den Angestellten, den Staatsbeamten, den Arbeitgebern, den Ministern, den Caritas-Mitarbeitern, ...: also überall!) welche gibt, die nicht zu den Fleißigen gehören und gerne die sozialen Sicherungssysteme ausnutzen, so darf man doch nicht alle deswegen bestrafen, indem man ihnen das Leben noch schwerer macht als es ohnehin schon ist. Aus den genannten Überlegungen heraus ergeben sich daher für eine gesetzliche Regelung die folgenden Eckpunkte. Erstens sollte es in den Staatsverwaltungen angesichts der bewiesenen geringen Effektivität<sup>14</sup> überhaupt keine CAT, CAE oder ähnliche Maßnahmen mehr geben. Bisher wurden im schlechtesten Falle die Jugendlichen dort „geparkt“, im besten Falle wurde der staatliche Numerus clausus für Personaleinstellungen dadurch umgangen. Zweitens müssen im Privatsektor die nötigen Bedingungen und Überwachungsmechanismen installiert werden, um Missbrauch zu verhindern; gegebenenfalls sollten für den sogenannten dritten Sektor (manchmal auch „économie sociale et solidaire“ genannt) spezielle Regelungen gelten (selbstverständlich ist auch hier Missbrauch vorzubeugen).

Abschließend einige grundlegende Gedanken zum Thema Arbeitslosigkeit in Luxemburg und was politisch dagegen unternommen werden sollte:

- angesichts der fast 10.000 neuen Arbeitsplätze, die pro Jahr neu geschaffen werden<sup>15</sup>, ist Arbeitslosigkeit in Luxemburg im Gegensatz zu anderen Ländern nicht konjunkturell, sondern strukturell
- sie betrifft daher überwiegend die Unqualifizierten
- also muss einerseits auf eine höhere Qualifizierung Wert gelegt werden: bei den Universitätsabsolventen<sup>16</sup> hat Luxemburg eine der geringsten Quoten in der EU, gleichzeitig liegt es aber mit 13% unqualifizierten Schulabgängern nur im Mittelfeld; außerdem weist Luxemburg EU-weit eine der höchsten Raten der Personen mit niedriger Schulbildung auf – sie schwankt je nach Alter zwischen 26,5% und 76,9% – und der Prozentsatz der 15jährigen, die im Lesen nur ein geringes Niveau erreichen ist mit 35,1% der höchste in Europa<sup>17</sup>! Also sind Reformen am Schulsystem dringend notwendig
- und es müssen andererseits für die jeweils doch übrig bleibenden Unqualifizierten entsprechende Arbeitsplätze geschaffen werden, notfalls mit staatlicher Subventionierung (denn es ist allemal besser, Arbeit zu subventionieren, als Menschen ohne Beschäftigung

13 siehe STATEC (2006 a), Seite 87.

14 CEPS/INSTEAD (2006 a), Seite 8.

15 siehe ADEM (2007).

16 Vgl. CEPS/INSTEAD (2006 b).

17 siehe EU-Kommission (2006), Seiten 164f.

dem Müßiggang zu überlassen!)<sup>18</sup>. Das Ringen um das Gesetzesprojekt 5611 hat gezeigt, dass die Tripartite nicht alle Probleme hat lösen können, vielleicht auch weil ihre Besetzung nicht weit genug gefasst ist.

<sup>18</sup> siehe hierzu auch Kapitel 10.



# 9. Das Budgetgesetz

## 9.1 Vorlage des Gesetzesprojekts 2007

Da das Budgetgesetz, zumindest im günstigsten Falle, eigentlich die vorgesehene Politik widerspiegelt, kann man eigentlich nicht das Budgetgesetz an sich besprechen oder gar kritisieren, sondern man muss die darin in Zahlen gegossene Politik anvisieren. So ist denn auch traditionell hierzulande und anderswo die Vorlage des Budgetprojekts der Anlass, generell die Politik der Regierung unter die Lupe zu nehmen, und das eingeteilt nach Haushaltstiteln respektive Ministerressorts.

Wir halten uns sinngemäß ebenfalls an diese Gepflogenheit und kommentieren die Politik, die durch das Budgetgesetz auch messbar wird in anderen Kapiteln dieses Almanachs. Wir wollen aber, nicht zuletzt weil es das wichtigste Gesetz einer Parlamentssession ist, dem Budgetgesetz hier ein eigenes Kapitel widmen und dabei einige eher grundsätzliche Anmerkungen machen.

Kommen wir eingangs auf einen Fall zurück, der zeigt wie es nicht sein sollte: Im Nationalen Reformplan 2005 (NRP)<sup>1</sup> hat die Regierung unter der integrierten Richtlinie 19 notiert, dass ab dem Haushaltsjahr 2006 die „économie solidaire“ mittels einer finanziellen Beteiligung redynamisiert werden sollte. Das zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Planes im Parlament aber bereits votierte (!) Budget 2006 beinhaltet demgegenüber keinen solchen Kredit, da er dem Rotstift zum Opfer gefallen war. Im Umsetzungsbericht zum NRP 2006<sup>2</sup> ist sodann zu lesen, dass nunmehr nicht vor Ende 2007 mit einer Konkretisierung der Überlegungen zu dem Thema „économie solidaire“ zu rechnen sei, mit einer Realisierung wohl noch später.

1 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2005 b), Seite 32.

2 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 d), Seite 42.

## 9.2 Auswirkungen des Tripartite-Abkommens

Die Rede zur Lage der Nation überführte ja die Tripartite-Beschlüsse in Regierungspolitik<sup>3</sup>, die mittels im Parlament eingebrachter Gesetze anschließend auch in die Tat umgesetzt wurde. Dem ist dann natürlich auch das Budget verpflichtet, will heißen: es ist ebenfalls stark von den Tripartite-Beschlüssen beeinflusst. Hinzu kommt, dass dies im vorliegenden Falle nicht nur in dem Sinne gilt, dass das Budget auch die Handlungsmasse zur Verfügung stellen muss, um diese Beschlüsse durchzuführen, sondern dass es selbst Teil dieser Beschlüsse war. Denn ein Teil befasste sich mit der Begrenzung des seit 2002 existierenden Defizits im Staatshaushalt, das ohne Maßnahmen auf über eine Milliarde Euro angestiegen wäre, während es bis 2001 einschließlich praktisch 25 Jahre lang nur Überschüsse gegeben hatte. Neben einem, allerdings eher geringen Steuerrückgang ist hieran vor allem die Ausgabenentwicklung des Staates schuld: Während der letzten 10 Jahre sind die Ausgaben regelmäßig schneller gestiegen als die Einnahmen. Besonders eklatantes Beispiel ist das Jahr 2002, wo die Einnahmen um 4,4%, die Ausgaben aber um 17,7% gestiegen sind. Ein Teil dieser Steigerungen war dabei politisch ausdrücklich gewollt, ein anderer ergibt sich durch so genannte Automatismen, nicht zuletzt durch die Indexbindung der Löhne und Gehälter. Diese wurde denn ja auch folgerichtig in der Tripartite aufgegriffen und „moduliert“, um bis 2009 wieder zu einem Budgetgleichgewicht zu kommen. Eine Entscheidung über 2009 hinaus ist aber noch nicht gefallen, was denn auch die Budgetplanung ab 2010 umso schwieriger macht. Eine gewisse Inkonsequenz muss der geneigte Beobachter allerdings feststellen: wenn es denn die Indexautomatismen sind, die dem Budget so zusetzen, dann ist mit einer Modulierung bis 2009 niemandem geholfen. Entweder also man findet andere Möglichkeiten der dauerhaften Haushaltssanierung oder das Herumbasteln am Index muss weitergehen.

Die getroffenen Entscheidungen haben den Etat 2007 um rund 400 Millionen Euro entlastet. Die Frage muss also gestellt werden, ob eine solche Entlastung auf anderen Budgetposten möglich gewesen wäre. Eine weitere Alternative, durch Drehen an der Steuerschraube und ein Mehr an Einnahmen das Defizit auszugleichen schied von vornherein aus, nach dem Motto „höhere Steuern schaden der Konjunktur“.

Hier ist nicht der Platz, um diese Diskussion zu führen<sup>4</sup>, aber sie muss geführt werden, um einen dauerhaften Weg aus dem Defizit heraus zu finden. Wir gestehen freimütig ein, dass wir auch nicht auf eine solche Diskussion vorbereitet sind. Wir wissen allerdings, dass wir uns darauf vorbereiten sollten.

3 Vgl. Kapitel 1.

4 Es wäre eine Plattitüde, hier einfach die Militärausgaben als Beispiel für ein Einsparungspotenzial anzuführen; eine solche Überlegung muss viel mehr ins Detail gehen.

### 9.3 Zu hohe Sozialausgaben?

Wer schon mal selbst in einem Haushaltsentwurf hat nach Einsparmöglichkeiten suchen müssen, der weiß dass es am meisten Sinn macht, dies bei den größten Posten zu tun: bei den kleineren ist es sehr viel mühsamer, einen signifikanten Betrag zusammen zu bekommen.

Wenn es also um Einsparungspotenzial im Staatshaushalt geht, kommt folgerichtig zuerst der größte Posten in den Sinn, und das sind die Sozialausgaben.

Wenn der Budgetberichtersteller, und nicht nur er unsere zugegeben hohen Sozialausgaben als Element ausgemacht hat, an dem in Zukunft gespart werden könnte, so müssen wir diesen pauschalen Überlegungen als solche aber eine Absage erteilen. Dies heißt nicht, dass es nicht auch im Sozialbereich den einen oder anderen Punkt gäbe, wo gespart werden könnte, aber die Lösung kann nicht darin bestehen, mit dem Rasenmäher über die Sozialausgaben hinwegzufegen. So geschehen aber Anfang dieses Jahres, als seitens der Regierung die Weisung herauskam, im konventionierten Sektor generell und flächendeckend 10% der Funktionskosten einzusparen.

Aber grundsätzlich ist zu den Sozialausgaben zu sagen: Geld das jetzt für soziale Zwecke investiert wird (und man muss es als eine Investition sehen!), kann helfen später Geld zu sparen; nämlich das Geld was sonst gebraucht würde, um spätere negative Folgen beheben zu müssen<sup>5</sup>. Und andererseits gibt es zumindest Anzeichen dafür, dass ein solcher Geldeinsatz auch wirklich gut angelegt ist. In verschiedenen Studien lässt sich nachweisen, dass Länder mit einem hohen Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt auch zu den Ländern gehören, in denen die Armut am geringsten ist<sup>6</sup>. Es lohnt sich also in das Soziale und somit auch in die Zukunft zu investieren!

5 Vgl. Kapitel 13, Abschnitt 13.4, Fußnote 19.

6 siehe z.B. EU-Kommission (2005), Seite 2 sowie Saari (2006), Seite 42.



# 10. Nach dem „kühlen Herbst“ ein „heißer Frühling“?

## 10.1 Über Temperaturen

Nachdem verschiedentlich schon 2005 ein „heißer Herbst“ angekündigt worden war, und sich der eine oder andere für 2006 wiederum einen „heißen Herbst“ erwartet hatte, dieser aber beide Male ausblieb, stellte sich nunmehr die Frage, ob es denn zu einem „heißen Frühling“ kommen sollte. Wohl auch infolge des Tripartite-Übereinkommens hatte es doch überraschender Weise kaum Reaktionen auf die in der Rede zur Lage der Nation am 2. Mai angekündigten und in der Folge dann schrittweise umgesetzten Maßnahmen gegeben. In den ersten Monaten des Jahres 2007 konnten dann aber doch einige Themen die Gemüter etwas erhitzen, aber ob das für einen „heißen Frühling“ (nach einem lauen Winter) reicht?

## 10.2 Interpellation der Regierung zur Armut in Luxemburg

Am 1. Februar fand im Parlament die Interpellation des Grünen-Abgeordneten Claude Adam zum Thema „Armut in Luxemburg“ statt. Er betonte die für eine entwickelte Gesellschaft zu hohe Armutsrate. Er brachte eine Resolution ein, in der vorgeschlagen wird, das Recht auf eine Wohnung in die Verfassung einzuschreiben, sprach sich für die Einführung einer „faillite civile“ und die Unterstützung und den Ausbau der „économie solidaire et sociale“ aus und legte eine Motion vor, in der die Regierung aufgefordert wird, dem Parlament schnellstmöglich einen Gesetzesvorschlag über die Reform des „domicile de secours“ sowie des „bureau de bienfaisance“ vorzulegen. Diese Motion wurde denn auch einstimmig angenommen mit 59 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung. Über die Resolution zum verfassungsmäßigen Recht auf Wohnen wurde per Hand abgestimmt, und der Parlamentspräsident stellte eine überwältigende Mehrheit fest.

Sowohl Claude Adam als auch Jean-Paul Schaaf sprachen in diesem Zusammenhang die Desindexierung der Familienzulagen an, ohne sich aber deutlich dagegen auszusprechen.<sup>1</sup>

Erstaunlich war, dass in mehreren Fällen die Abgeordneten während dieser Interpellation mit Daten von 2004, z.B. aus dem „rapport travail et cohésion sociale“ des STATEC operierten, obwohl mittlerweile die Daten von 2005 auf dem Tisch lagen<sup>2</sup>. Alles in allem aber ist es zu begrüßen, dass in dieser Sitzung sich das Parlament ausgiebig mit dem Thema Armut auseinandersetzte und somit auf Initiative der Abgeordneten ebenfalls der Nationale Aktionsplan zur sozialen Inklusion als Teil des Nationalen Strategieberichts zum Sozialschutz und zur sozialen Inklusion im Parlament zum Thema wurde<sup>3</sup>. Insofern könnte man durchaus von einer Sternstunde des Parlaments sprechen.

### 10.3 Das Einheitsstatut

Zu einer lang anhaltenden Diskussion, die teilweise in Polemik ausartete, geriet das in der Tripartite vereinbarte Einheitsstatut für Arbeitnehmer des Privatsektors, also die Aufhebung der Trennung zwischen Arbeitern und Angestellten, so genannten Privatbeamten.

Dabei erweist sich die Verallgemeinerung der bisher nur bei den Angestellten geltenden Lohnfortzahlung im Krankheitsfall durch die Betriebe während der ersten drei Monate und die damit zusammenhängenden unterschiedlichen Krankenkassenbeiträge als der Stein des Anstoßes.

Während von der Arbeitgeberseite ein Modell bevorzugt wurde, was sich am Angestelltenstatut orientiert, also eine Lohnfortzahlung ab dem ersten Tag und dafür niedrigere Krankenkassenbeiträge vorsah bei gleichzeitiger Kürzung des Bruttolohnes um 2 Prozent, bevorzugten die Gewerkschaften ein Modell das sich am Arbeiterstatut orientieren würde und also die Zahlung des Krankengeldes vom ersten Tag an durch die Krankenkasse vorsähe bei gleichzeitiger leichter Anhebung des Krankenkassenbeitrages der Angestellten. Da bisher keine Einigung gefunden werden konnte und die Regierung auch noch keinen gangbaren Kompromissvorschlag vorgelegt hat, stecken die Verhandlungen in der Sackgasse.

Besonders befremdlich wirkte dabei für den Beobachter, dass die Gewerkschaften es anfänglich ablehnten, über (zu hohen) Krankenstand und Absenteismus zu reden,

1 Vgl. hierz Kapitel 3.

2 Vgl. Kapitel 6, Abschnitt 6.2.

3 Vgl. dazu Kapitel 4, insbesondere Abschnitt 4.5 mit der Forderung, dass das Parlament sich mit diesem Bericht befassen solle.

weil das nichts mit dem Einheitsstatut zu tun habe, andererseits die Arbeitgeber dieses Problem gerade in diesem Zusammenhang zur Sprache brachten. Bei einer Lohnfortzahlung ab dem ersten Tag durch den Arbeitgeber trägt er natürlich das Risiko eines zu hohen Krankenstandes, im anderen Falle trägt er es über die Krankenkassenbeiträge nur zur Hälfte. Muss man daraus schließen, dass es aus diesem Grunde bisher für die Arbeitgeber nur ein halbes Problem war? Sei's drum: Wenn wir einen zu hohen Krankenstand haben, dann ist das allemal ein Problem, egal wer für die Lohnfortzahlung gerade stehen muss! Wenn es zu wenige Kontrollen diesbezüglich gibt, hätte es den Arbeitgebern gut zu Gesicht gestanden, diese bereits seit langem anzumahnen und nicht erst in Zusammenhang mit der Diskussion des Einheitsstatuts.

Bei Drucklegung dieses Almanachs war noch keine Einigung in Sicht; es ist zu hoffen, dass eine solche bald gefunden wird, da die Einführung des Einheitsstatuts ein Bestandteil der Tripartite-Kompromisse war und ansonsten diese insgesamt von den Gewerkschaften in Frage gestellt werden könnten. Es sei denn, dies würde zum Anlass genommen, die Mängel des letztjährigen Kompromisses auszubügeln.

## 10.4 Reformen am Arbeitsmarkt

Mit dem am 20. Dezember 2006 beschlossenen Gesetzesprojekt 5611 sind noch nicht alle Reformen am Arbeitsmarkt vollzogen<sup>4</sup>. Es tritt ja erst zum 1. Juli 2007 in Kraft und bis dahin müssen noch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden<sup>5</sup>. Neben der Tatsache, dass es noch Interpretations- respektive Textprobleme beinhaltet, muss vor allem die Arbeitsmarktverwaltung ADEM sich intensiv darauf vorbereiten, da hier neue und mehr Aufgaben auf sie zukommen. Auch ist noch nicht geklärt, wie die Aufgaben des vorgesehenen „Tutors“ genauer zu definieren sind; ebenfalls unklar ist noch, welche Bildungsangebote für die CAE-Inhaber vorgehalten werden sollen, und von wem. Der im Gesetz enthaltene Teil zum „Maintien dans l'emploi“ muss sich ebenfalls erst mal noch bewähren.

Zudem harrt das Gesetzesprojekt 5144 seiner weiteren Behandlung, nachdem der Staatsrat am 20. März sein ergänzendes Gutachten abgegeben hat. Der jetzt vorliegende Entwurf des Arbeitsministeriums zeigt grundsätzlich in die richtige Richtung, verlangt aber noch nach einer Reihe wichtiger Korrekturen. So ist z.B. nicht plausibel, warum in Zukunft nur noch kommerzielle Gesellschaften nach dem Gesetz von 1915 die im Gesetz definierten Arbeitsbeschaffungsmassnahmen anbieten dürfen. Der Staatsrat sieht es in seinem Gutachten vom 20. März als mit der Verfassung unvereinbar an, dass hier Einzelkaufleute,

4 Vgl. Kapitel 8, besonders Abschnitt 8.5, sowie auch Kapitel 14, Abschnitt 14.1.

5 Vgl. Kapitel 8, Besonders die Abschnitte 8.4 und 8.5.

Handwerker, Bauern und liberale Berufe ausgeschlossen werden. Er fordert deshalb ihren Einschluss, hat aber gleichzeitig keine Bedenken, den assoziativen Sektor auszuschließen. Mal abgesehen von verfassungsrechtlichen Bedenken, wird hier allen Ernstes gefordert, die staatliche Subventionierung auf Arbeitgeber zu beschränken, die einen Gewinnzweck verfolgen, während Vereinigungen ohne Gewinnzweck von einer solchen Subventionierung ausgeschlossen sein sollen. Es ist zweifelsohne schwierig, diesen Gedanken zu folgen, stellt er doch das eben angeführte Prinzip der Gleichbehandlung wieder in Frage.

Ein anderer Mangel des vorliegenden Entwurfes liegt darin begründet, dass solche Arbeitnehmer, die extrem weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind auf Dauer in sogenannten „activités socio-économiques“ beschäftigt werden sollen: für sie muss es einen Weg zurück in die „activités d’insertion“ und damit auf den normalen Arbeitsmarkt geben können, selbst wenn er nur wenigen gelingen sollte.

Den – kommerziellen oder assoziativen – Betrieben, die solche Maßnahmen durchführen, wird im Entwurf eine bis zu 100%ige Kostenrückerstattung zugesagt. Der Staatsrat geht in seinem Gutachten mit Recht davon aus, dass es in Abwesenheit von klaren Kriterien de facto zu einer Erstattung von 100% in allen Fällen kommen wird. Hier böte sich unseres Erachtens an, die Kosten insoweit zurückzuerstatten, wie sie entweder zusätzlichem Betreuungs- oder Ausbildungsaufwand über das normale Maß hinaus entsprechen, oder aber die fehlende Produktivität des Arbeitnehmers betreffen. Bei Verminderung seiner Produktivität um 60% erhält der Arbeitgeber einen Zuschuss von 60%, der sich mit der Verbesserung der Produktivität dann im Lauf der Zeit verringert. Dazu bedarf es natürlich einer neutralen Würdigung dieser Produktivität: der Arbeitgeber wird immer geneigt sein, sie zu niedrig anzusetzen, weil das ihm Geld einbringt, die ADEM wird sie eher zu hoch einschätzen wollen, weil sie dadurch Geld sparen kann. Eine neutrale Stelle dafür muss also her!

Ein solches Gesetz sollte außerdem ausdrücklich vorsehen, dass normale Arbeitgeber, die es anwenden wollen, zusätzliche Betreuung und Bildungsangebote aus dem assoziativen Sektor in Anspruch nehmen können, der diesbezüglich mehr Erfahrung hat, und dessen Kosten dann integral übernommen werden müssten.

Zum Schluss sei noch darauf hingewiesen, dass eine Überschneidung mit dem Paragraphen 13.3 des RMG-Gesetzes gelöst werden muss. Hier ist zunehmend vorgesehen, dass die RMG-Bezieher – sofern arbeitsfähig – zu einem normalen Lohn (ggfs. dem Mindestlohn) angestellt werden sollen, während diejenigen die dazu nicht in der Lage sind, den RMG ohne weitere Auflagen beziehen sollen. Für diese wäre damit auch der Weg zurück in den Arbeitsmarkt, z.B. über Teilzeitarbeit u.ä. verschlossen.

Weitere Reformen am Arbeitsmarkt: Da der Trend bei der hohen Arbeitslosigkeit noch nicht gebrochen ist, der gerade per Ende Februar festgestellte Rückgang ist höchstens saisonbedingt und die Rate liegt immer noch über der vom Februar 2006, sind hier weitere

Maßnahmen zu erwarten. Der am 21. März 2007 präsentierte Jahresbericht der ADEM<sup>6</sup> erläutert diesbezüglich eindeutige Fakten. So wurden von 42.628 in den letzten 5 Jahren neu geschaffenen Jobs nur 2.869 von luxemburgischen und 10.952 von ausländischen im Land Ansässigen belegt, aber 28.807 von Grenzgängern! Dies liegt daran, dass 56% dieser neu geschaffenen Stellen eine höhere Ausbildung verlangen, mehr als die Hälfte der Arbeitslosen (und 80% der Portugiesen) aber nur ein unteres Bildungsniveau haben, 35% haben ein mittleres Niveau und lediglich 11% haben höhere Studien absolviert. Außerdem stimmt bedenklich, dass die Langzeitarbeitslosigkeit zunimmt: Ende 2006 waren 30% der Arbeitslosen seit mehr als einem Jahr ohne Arbeit.

Auch werden wohl die auf europäischer Ebene weiter diskutierten Themen „active inclusion“ und „flexicurity“<sup>7</sup> wohl auch hierzulande zu verstärkten Forderungen nach Deregulierung des Arbeitsmarktes führen.

## 10.5 Rentenreform

Von manchen als „ohne Not vom Zaun gebrochen“ kommentiert, re-lancierte der Premierminister am 2. März 2007 eine Diskussion über die Zukunft der Renten<sup>8</sup>. Er berief sich dabei auch ausdrücklich auf seine Kollegen in Europa, die Luxemburg zwar gute Noten für die Budgetsanierung, das niedrige Staatsdefizit und die Erfolge am Arbeitsmarkt gaben, wohl aber Probleme bei den Renten ausmachten. Die geringe Erwerbsquote ab 55 führe zu Deckungslücken bei den Renten durch die die langfristige Stabilität der öffentlichen Finanzen gefährdet sei. Gegenüber einem EU-Durchschnitt von 2,5% des Bruttoinlandsproduktes müsse Luxemburg bis 2040 7,5% für Renten und Pensionen aufbringen, weshalb eine Reform dringend vonnöten sei. Dabei fand sich der Premierminister von seinen Kollegen im Ministeramt gut verstanden, fühlt sich aber in Luxemburg als einsamer Rufer in der Wüste. Er beklagte den politischen Stillstand in dieser Frage und die Tatsache, dass dieser auf Kosten der jungen Leute und der zukünftigen Generationen gehe.

Europaweit wird allenthalben von „Rentenreform“ geredet. Normalerweise wird darunter verstanden, dass zukünftige Rentenbezieher mit einer größeren Differenz zwischen ihrem letzten Arbeitseinkommen und der zu zahlenden Rente rechnen müssen (weswegen sie sich zusätzlich privat ver- und absichern sollten), sowie dass die heute im Berufsleben stehenden sich langsam darauf einrichten müssen, länger zu arbeiten, weil das Rentenalter heraufgesetzt werden wird.

6 siehe ADEM (2007).

7 Vgl. Kapitel 12.

8 siehe die Tagespresse vom 3. März 2007.

Dass die Probleme in Luxemburg etwas spezieller liegen, hat wie so oft mit der etwas eigenwilligen Ausgestaltung unseres Arbeitsmarktes zu tun. Laut Jahresbericht 2006 der ADEM sind nur 32% der Beschäftigten im Inland wohnende Luxemburger und 27% ausländische Bewohner Luxemburgs, während 41% der beschäftigten Grenzgänger sind. Die Zahl der Grenzgänger ist weiterhin steigend und in diesen Ausmaßen ist das Phänomen noch nicht so alt, das es schon massive auf die Renten drücken würde. Im Gegenteil: die Grenzgänger zahlen im Moment kräftig in die Pensionskassen ein, ohne aber bereits nennenswert Renten zu beziehen. Solange dieser Trend anhält, bleiben wir von den Problemen unserer Nachbarländer verschont. Aber klar ist ja, dass er nicht nur nicht anhalten kann, sondern er wird sich in einigen Jahren mit der vermehrten Verrentung der Grenzgänger geradezu ins Gegenteil verkehren!<sup>9</sup>

Insofern hat der Premierminister langfristig durchaus Recht, auch wenn kurzfristig noch keine Panikmache herrschen muss. Er wird sich aber wohl gesagt haben, wie kann man in der Politik erreichen, dass ein Thema jetzt beherzt angefasst wird, das zu unpopulären Maßnahmen zwingt und wo die Früchte erst in Jahrzehnten geerntet werden können. Ein Politiker, der nur den nächsten Wahltermin im Auge hat, ist wohl geneigt, einem solchen Thema aus dem Weg zu gehen. Er könnte sich allerdings auch irren, nämlich dann, wenn seine Wähler nicht so kurzfristig und egoistisch reagieren, wie er es voraussetzt.

Fazit: So richtig heiß war der Frühling noch nicht, aber was nicht ist kann ja noch werden ...

9 siehe zu diesem Thema auch in Teil 2 dieses Almanachs den Artikel von Georges Schroeder und Tom Dominique.

# 11. Ausländer leben unter uns

## 11.1 Einleitung

Wenn es denn in einem europäischen Land eine Ursache gibt, in einem solchen Almanach ein spezifisches Kapitel den im Land lebenden Ausländern zu widmen, dann ist das sicherlich in Luxemburg der Fall: die Ausländerquote von rund 40%<sup>1</sup> ist unübertroffen. Üblicherweise werden Ausländer in dem Zusammenhang, wo wir sie hier in diesem Kapitel behandeln als Migranten bezeichnet. Darunter werden alle jene zusammengefasst, die ihr Land verlassen haben und sich nun vorübergehend oder dauerhaft in einem anderen Land aufhalten: so genannte Gastarbeiter also, aber auch anerkannte Flüchtlinge, Asylbewerber, Personen die andere Formen des Schutzes suchen oder bekommen haben, Ausländer in irregulärer Situation (so genannte sans-papiers) sowie Zurückgeführte und Wiederangesiedelte. Daneben leben auch noch andere Ausländer unter uns, zumindest zeitweise: von den Grenzgängern soll in diesem Kapitel nicht die Rede sein.

Bei allen Betrachtungen lassen wir uns von der Grundannahme leiten, dass alle Menschen gleich sind und gleiche Rechte haben und dass wir in einem pluralen, multiethnischen und multireligiösen Land leben, wo unterschiedliche Lebensformen gesellschaftlich akzeptiert sein müssen, damit wir gemeinsam Rechte und Pflichten teilen können.

## 11.2 Gesetz und Gesetzesvorhaben

Am 13. Mai 2006 ist ein neues Asylgesetz in Kraft getreten<sup>2</sup>. Auch weil es im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens, nicht zuletzt nach Eingaben durch die ONG's, verbessert worden war, hat es spürbare Verbesserungen mit sich gebracht, ohne dass jetzt mit einem Mal alle Probleme aus der Welt geschafft seien. Während es Fortschritte in der Behandlung der

1 STATEC (2006 c), Seite 9.

2 Memorial A N° 78, du 9 mai 2006: Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Dossiers gab und durch die Erhöhung der Beamtenschaft (und wohl auch weil in den letzten Monaten der Zugang an Flüchtlingen eher rückgängig war) mittlerweile die Dauer der Instruktion akzeptabel wurde, knirscht es häufig noch im Detail. Vor allem aber wurden eine Reihe von Argumenten seitens der ONG's und teilweise sogar seitens des Staatsrats nicht genutzt, um das Gesetz noch besser zu machen. Zu den Elementen, die nicht zufriedenstellend gelöst sind gehören: die Abschaffung der zweiten Rekursmöglichkeit; die Tatsache, dass es keine Rekursmöglichkeit gibt gegen die Entscheidung des Ministers, ein Eilverfahren durchzuführen; die Beibehaltung des Konzepts der sicheren Drittländer und die Möglichkeit der Einsperrung zwecks Abschiebung.

Ebenfalls von Anbeginn an war der Luxemburger Flüchtlingsrat (LFR) nicht mit der im Gesetz eingeschriebenen Wartezeit von 9 Monaten einverstanden, die ein Asylbewerber warten muss, bevor er eine Arbeitsgenehmigung beantragen kann. Da es erklärtes Ziel der Regierung ist, die Dauer der Prozedur auf 12 Monate zu begrenzen, bedeutet das nämlich, dass praktisch die Asylbewerber gar nicht in den Genuss dieser Regelung kommen, abgesehen von ein paar Fällen, wo die Instruktion länger dauert. Daher hatten die ONG's für eine Frist von 6 Monaten plädiert.

Auch das großherzogliche Reglement über den Zugang zur Ausbildung brachte eine ganze Reihe Fortschritte gegenüber der vorherigen Situation. Neben der Tatsache überhaupt, dass eine Ausbildung während der Prozedurdauer möglich ist, wurde auch im Laufe des Verfahrens in den Text eingefügt, dass ein Auszubildender, der im letzten Jahr seiner Ausbildung steht, wenn sein Verfahren zu Ende kommt und er eigentlich abrechnen und ausreisen müsste, doch dieses letzte Jahr zu Ende lernen kann. Trotzdem blieben noch so manche guten Ideen im Ansatz stecken: Erwachsene müssen weiterhin 9 Monate bis zum Beginn einer Ausbildung warten, ein solcher Beginn kann darüber hinaus nur zwischen 16. Juli und 1. Dezember stattfinden und es fehlt eine Begleitung und Betreuung der Auszubildenden.

Für eine generelle Auswertung des neuen Asyl-Gesetzes ist es aber noch verfrüht; der LFR wird sicherlich beizeiten (nach etwa zwei Jahren Gültigkeitsdauer) eine solche vornehmen.

Am 13. Oktober deponierte dann der Justizminister im Parlament das so genannte Gesetz über die doppelte Staatsbürgerschaft<sup>3</sup>. Da es sich hier eigentlich eher um einen Nebenschauplatz handelt, wollen wir an dieser Stelle nicht ausführlich darauf eingehen. Die Frage der doppelten Staatsbürgerschaft ist ja nur aus zwei Gründen von Bedeutung. Erstens kann es sich ein Land nicht leisten, dass mehr als die Hälfte seiner Bürger von den nationalen Wahlen ausgeschlossen bleibt: es sind schon 40%, Tendenz steigend. Daher muss eine Erleichterung her, aus Ausländern Luxemburger zu machen; und um ihnen das

3 Document parlementaire 5620 : Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise.

schmackhafter zu machen, dürfen sie ihre erste Staatsbürgerschaft behalten. Zum zweiten kommt das ja nur deshalb zum Tragen, weil die Alternative, allen EU-Bürgern das Wahlrecht in ihrem Wohnland auch für Nationalwahlen, bei Kommunal- und Europawahlen existiert es ja bereits, zuzugestehen, nicht von den EU-Regierungen angepackt wird. In einem solchen Falle wären nur noch die Nicht-EU-Bürger betroffen, und das ist eine Minderheit.

Konsequenz ist aber nunmehr dass hierdurch auch diejenigen betroffen werden, die gar keine doppelte Staatsbürgerschaft wollten. Denn um doch auf Nummer sicher zu gehen, wollte der Justizminister dass ein Antragsteller auf doppelte Staatsbürgerschaft sich seit 7 statt wie sonst 5 Jahren im Großherzogtum aufgehalten haben soll; weil das aber zwei Kategorien von Karenzzeiten und damit Ungerechtigkeiten geschaffen hätte, wurde die Karenzzeit generell auf 7 Jahre heraufgesetzt, sodass Bürger die nach bisherigem Recht nach 5 Jahren hätten Luxemburger werden können, nunmehr zwei weitere Jahre warten müssen.

Ein weiteres Gesetzesprojekt brachte der Bautenminister am 19. Dezember 2006 auf den Instanzenweg, dasjenige über den Bau eines „centre de rétention“<sup>4</sup>. Neben den grundsätzlichen Bedenken, die die ONG's hierzu schon geäußert haben, sei hier lediglich noch vermerkt, dass der Bau eben kein Gefängnis sein darf, da es sich nicht um Kriminelle handelt, dass daher auch der Zugang zu der Welt draußen und zur Information gesichert sein muss, sowie dass die Bewegungsfreiheit im Innern gewährleistet sein muss; auch sollte er nicht eingerichtet werden, um Familien mit Kindern aufzunehmen. Hauptsächlich aber reicht es nicht, einen Bau auf die grüne Wiese zu stellen, das A und O wird hinterher von der Funktionsweise abhängen. Deshalb muss hieran schleunigst gearbeitet werden: es braucht hierfür einen legalen Rahmen, gut ausgebildetes und speziell geschultes Personal und ein internes Reglement in dem auch die ONG's ihren Platz haben. In dieser Hinsicht muss man allerdings auch festhalten, dass sich die Mitwirkungsmöglichkeiten der ONG's bei der jetzigen Provisoriums-Lösung Schrassig in letzter Zeit erheblich gebessert haben.

Als letztes wollen wir in diesem Abschnitt darauf eingehen, dass zurzeit im Aussen-und Immigrationsministerium an einem Entwurf gearbeitet wird, der das Ausländergesetz von 1972<sup>5</sup> ablösen soll. Ausgehend von den Prinzipien der Würde eines jeden Menschen, der Solidarität, der Gastfreundschaft gegenüber dem Fremden und der sozialen Gerechtigkeit wollen wir hierzu einige grundlegende Anmerkungen machen<sup>6</sup>. Wegen der Interdependenzen in der Welt muss Solidarität grenzüberschreitend sein. Neben einer Immigrationspolitik

4 Document parlementaire 5654 : Projet de loi relatif à la construction d'un Centre de Rétention.

5 Loi du 28 mars 1972 (telle qu'elle a été modifiée, texte coordonné): Memorial A N°230 du 27.12.2006.

6 Details zu diesem neuen Gesetzentwurf finden sich in den Empfehlungen, die Caritas, der service socio-pastoral intercommunautaire (SeSoPI) und die Commission luxembourgeoise „Justice et Paix“ im Februar (2007) verfasst haben, und die als Beitrag katholischen Kirche in Luxemburg dem Ministerium zugeleitet wurden.

bedarf es daher auch einer Politik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit und der Entwicklung der Herkunftsländer. Das würde auch bedeuten, Immigration nicht nur aus dem Blickwinkel der ökonomischen Nützlichkeit zu betrachten<sup>7</sup>, sondern sie als einen Wert an sich zu sehen.

Das neue Gesetz, das auch 6 europäische Richtlinien in nationales Recht umsetzen muss, sollte so gefasst werden, dass die Wahlmöglichkeiten<sup>8</sup> in diesen Richtlinien möglichst großzügig ausgelegt werden, vor allem sollten keine Verschlechterungen gegenüber dem bisher geltenden Recht eintreten. Nennen wir hier noch im einzelnen drei Anliegen: erstens sollte bei der Frage der Familienzusammenführung daran gedacht werden, dass die Einheit der Familie eine wichtige Bedingung für die Integration darstellt und sie sollte deshalb nicht restriktiv angegangen werden. Zum zweiten wollen wir empfehlen, dass Luxemburg auch die internationale Konvention der Vereinten Nationen über den Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien von 1990, die am ersten Juli 2003 in Kraft getreten ist, ratifiziert. In diesem Zusammenhang beantragen wir auch, dass Luxemburg die Empfehlung 1755 der parlamentarischen Versammlung des Europarats zum Schutz der Rechte der Migranten<sup>9</sup> unterstützt. Zum Schluss würden wir uns wünschen, dass es in Zukunft eine gemeinsame Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis (statt wie bisher zwei verschiedene Dokumente) geben würde, dass die Arbeitserlaubnis damit auch vom Arbeitnehmer und nicht mehr vom Arbeitgeber zu beantragen wäre, und dass es nur noch zwei Arten von Arbeitsgenehmigung gäbe: eine die die betreffende Person an einen bestimmten Beruf bindet (aber nicht mehr an einen bestimmten Arbeitgeber, womit sie diesem ausgeliefert ist), und eine zweite für alle Berufe.

Wir werden die Genese dieses neuen Einwanderungs- und Aufenthaltsgesetzes in den nächsten Monaten aufmerksam verfolgen.

### 11.3 Soziale Kohäsion statt Integration

Wenn man von „Integration“ spricht, so verbirgt sich dahinter die Idee, dass es eine vorgegebene, nicht veränderbare Realität gibt, in die der Andere sich jetzt hinein-integrieren soll: Anpassung ist gefragt!

Nun ist Anpassung an sich ja noch keine unberechtigte Forderung, denn wenn sich zwei Verschiedenartige aufeinander zu bewegen wollen, dann geht es nicht ohne Anpassung. Die

7 Vgl. CES (2006) b, Seite 15f.

8 Die Richtlinien bieten häufig verschiedene Wahlmöglichkeiten oder enthalten allenfalls Mindestanforderungen, über die die regierungen selbstverständlich hinausgehen können.

9 Dieser Text wurde von der parlamentarischen Versammlung am 27. Juni 2006 angenommen.

Frage die sich stellt ist lediglich die, ob sich der eine dem anderen, Unveränderlichen anpassen soll, oder ob nicht besser beide sich anpassen, sich aufeinander einlassen sollen.

Eine andere Alternative zu „Assimilation“ und „Integration“ wäre die der so genannten „multikulturellen Gesellschaft“, in der verschiedene Kulturen gleichberechtigt nebeneinander wohnen können und dürfen. Die Grenzen dieses Experiments haben vor allem unsere holländischen Nachbarn schmerzlichst erfahren müssen. Der Grund liegt darin, dass es eben ein Nebeneinander und kein Miteinander der verschiedenen Kulturen war und ist. Das Motto ist: möge jeder machen was er will, aber er soll mich in meiner Eigenart nicht stören und nicht von mir verlangen, dass ich mich mit ihm und seiner Kultur auseinandersetzen muss.

Gerade darum geht es aber! Soll Zusammen-Leben in einem Land gelingen (und niemand wird ernsthaft bestreiten können, dass dies das Ziel ist), dann müssen sich alle aufeinander zu bewegen. Dann müssen sich alle mit allen anderen Kulturen auseinandersetzen. Dann darf es dem Luxemburger nicht egal sein, was der Ramadan ist, darf es dem Portugiesen nicht egal sein, welche Lieder man in Luxemburg im Gottesdienst singt, darf es dem Franzosen nicht egal sein, welchen Wein der Italiener trinkt, darf es dem Deutschen nicht egal sein, wann der Schwede das Julfest feiert usw. Dann müssen wir Luxemburger einerseits bereit sein, hinzugehen, wenn die bosnische Familie zum Ende des Ramadan auf das Zuckerfest einlädt. Und dann müssen wir auch den Schritt wagen, andere mit in unsere Art, Advent, Nikolaus oder Weihnachten zu feiern einzubeziehen.

Soziale Kohäsion geschieht nicht von allein und sie kann auch nicht von oben verordnet werden, allenfalls unterstützt und erleichtert. Um sie muss täglich von neuem, in allen Lebensumständen, gerungen werden. Auseinandersetzungen dürfen nicht gescheut werden, sie müssen nur fair und unter Gleichen ausgetragen werden können!

Soziale Kohäsion könnte also das Konzept sein, unter dem „Integration gelingen kann“ wie es so schön heißt.

Verweisen wir noch auf eine lesenswerte Studie des Wirtschafts- und Sozialrats über die Immigrations- und Integrationspolitik<sup>10</sup>. In dieser Studie wird die Notwendigkeit der Einwanderung für unsere Wirtschaft betont und es werden zur Integration Maßnahmen in den Bereichen, Schule, Empfang und Sprachen sowie institutionelle Reformen vorgeschlagen.

Eine weitere aufschlussreiche und praktische Veröffentlichung zum Thema Integration wurde von der EU-Kommission herausgegeben<sup>11</sup>. Sie richtet sich an Politiker und Praktiker.

<sup>10</sup> CES (2006 b).

<sup>11</sup> EU-Kommission (2004 b).

Auch Caritas Europa hat eine Arbeitsunterlage herausgegeben, die unter Mitarbeit von 30 Caritasverbänden aus ganz Europa entstanden ist<sup>12</sup>. Aus dieser Broschüre, die eine ganze Reihe von Vorschlägen enthält, wie Integration öffentlich gefördert werden kann, zum Abschluss zwei Auszüge:

Caritas Europa sieht die folgenden Prinzipien als Voraussetzungen der Integration: Grundrechte, Chancengleichheit und Partizipation. Integration ist ein langfristiger, facettenreicher und dynamischer Prozess, der auf Chancengleichheit für alle Mitglieder einer Gesellschaft abzielt, unabhängig von kulturellem oder religiösem Hintergrund, Alter, Geschlecht oder Nationalität. Integration findet in allen Bereichen und auf allen Ebenen einer Gesellschaft statt und beruht auf Gegenseitigkeit sowie gemeinsamen Rechten und Pflichten.

In einem Dokument zur parlamentarischen Debatte über die Immigrationspolitik im Jahre 2001 hatten Caritas und SeSoPI bereits geschrieben: wagen wir es, den Weg von einer de facto multikulturellen zur interkulturellen Gesellschaft zu gehen, als Chance und als eine Herausforderung<sup>13</sup>?

12 „Integration, ein Prozess der alle betrifft“, oder im englischen Original „Integration, a process involving all“. Kann eingesehen werden unter [www.caritas-europa.org](http://www.caritas-europa.org) (siehe dazu ebenfalls die vom Päpstlichen Rat für die Migranten und Menschen unterwegs herausgegebene Instruktion „Erga migrantes caritas Christi – Die Liebe Christi zu den Migranten“.

13 «Document d’information et de revendication en vue du débat parlementaire sur la politique d’immigration», Luxembourg, 26 octobre 2001.

# 12. „Active inclusion“ und Flexicurity“: neue Schlagwörter und Allheilmittel oder was?

## 12.1 Was verbirgt sich hinter diesen Konzepten?

### 12.1.1 „Active inclusion“

Unter Aktivierung versteht man sowohl aktive Arbeitsmarktpolitiken als auch soziale Aktivierung. In Deutschland wurde hierfür der Spruch „Fördern und Fordern“ geboren. Gemeint ist damit, Menschen die bisher Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld bezogen wieder aktiv am Berufsleben zu beteiligen: sie bekommen ihre Unterstützung nur dann weiterhin, wenn sie auch selbst etwas dafür tun, einen Beitrag leisten. Dazu muss Aktivierung ein breit angelegtes Konzept sein, vielfältige Ansätze müssen hier ermöglicht werden. Sie richtet sich sowohl an Menschen die sehr weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, als auch an solche die eher nahe dran sind. Dahinter steht eine weit verbreitete These, dass Menschen nur dann bereit sind, dem Arbeitsmarkt beizutreten, wenn sich das für sie lohnt. Daher beinhaltet das Konzept der Aktivierung häufig ein Element der Kürzung von Transferleistungen wie Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung, siehe die Diskussion um „Hartz IV“ in Deutschland. Auch bei uns wird manchmal argumentiert, dass der Unterschied zwischen RMG und Mindestlohn zu klein sei; wenn man aber gleichzeitig betont, dass man keineswegs den RMG kürzen wolle und dass andererseits ein höherer Mindestlohn die Wirtschaft gefährde, hat man sich alle Auswege aus der selbst gebauten Falle zugemauert!

### 12.1.2 „Flexicurity“

Aus den beiden englischen Worten „Flexibility“ und „Security“ ist hier ein neues Wort entstanden. Dahinter steckt ein vor allem aus dem skandinavischen Bereich stammendes Konzept, das in seiner Grundidee davon ausgeht, dass eine größere Flexibilität im Arbeitsrecht, im Klartext ein Aufweichen bisheriger starrer Regelungen, dazu führen kann, dass Arbeitgeber vermehrt dazu bereit sind, Stellen zu schaffen und Leute einzustellen. Beispielsweise wird argumentiert, dass eine Verringerung des Kündigungsschutzes die Bereitschaft zur Einstellung erhöhen würde.

Auf der anderen Seite, und das ist dann der Sinn der zweiten Worthälfte, sollen solche, den Arbeitnehmer schlechter stellende Maßnahmen durch ein höheres Maß an (sozialer)

Sicherheit ausbalanciert werden. Somit kann man als „Flexicurity“ eine Kombination von flexiblen Arbeitsmärkten und einem hohen Niveau an sozialer Sicherung bezeichnen.

Als Vorbilder werden meistens dänische (und andere nordische) Erfahrungen genannt, manchmal aber auch österreichische und niederländische Modelle. Letztere folgen dabei nicht unbedingt dem skandinavischen Vorbild.

## 12.2 Das Arbeitsrecht modernisieren

Am 22. November hat die EU-Kommission ein Grünbuch mit dem Titel „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“<sup>1</sup> veröffentlicht, mit dem eine öffentliche Befragung verbunden war. Antworten zu einem Fragebogen mit 14 Positionen konnten bis zum 31. März an die Kommission geschickt werden. Der luxemburgische Arbeitsminister, der diesbezüglich zu einer Konferenz am 15. Februar in die Abtei Neumünster geladen hatte an der neben Gewerkschafts- und Patronatsvertretern auch der zuständige EU-Kommissar Vladimír Špidla teilnahm, forderte dazu auf, ihm die Eingaben bis zum 15. März zuzusenden. Er würde sie in diesem Falle in seiner Antwort berücksichtigen.

Auch Caritas Luxemburg hat eine solche Antwort verfasst. Im wesentlichen geht es dabei darum, wie in der ganzen Flexicurity-Debatte, neben der „Flexi...“ die „...curity“ nicht zu vergessen. Wichtig ist es daher, für eine Ausgewogenheit zu sorgen. Wenn also eine Maßnahme mit dem Ziel das Arbeitsrecht zu modernisieren als Konsequenz eine Verringerung des Schutzes und der Sicherheit der Arbeitnehmer zeitigt, dann muss man gleichzeitig (!) nach einer Kompensation suchen. Als Beispiel hierzu mag dienen, dass es besser sein kann, nicht einen bestimmten Arbeitsplatz zu garantieren (wer kann das schon) aber die Sicherheit eines Arbeitsplatzes herbeizuführen. Vor allem weil in den Arbeitsbeziehungen der Arbeitnehmer das schwächere Glied ist, geht es darum Lösungen zu suchen die eine größere Flexibilität in den Regelungen erlauben ohne aber den Arbeitnehmer der Prekarität auszuliefern. Hierbei kommt den Sozialpartnern, die solche Regelungen aushandeln müssen (denn es kann nicht angehen, dass es hier zu Einzelverhandlungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber kommt) eine hohe Verantwortung zu. Zum anderen Teil ist auch der Gesetzgeber gefordert, wo es um gesamtwirtschaftliche Entscheidungen geht.

1 EU-Kommission (2006 c).

### 12.3 „Active inclusion“ in der Kritik

In Zeiten knapper werdender Kassen allzu schnell als bloße Sparpolitik betriebene Aktivierung hilft allenfalls denjenigen, die am nächsten am Arbeitsmarkt dran sind, keinesfalls aber jenen, die sich davon weiter entfernt haben. Für diese ist eine kurzfristige Beschäftigungsaufnahme nicht realistisch. Hier muss im Sinne einer „Integrationsleiter“ bei Beibehaltung der langfristigen Perspektive Beschäftigung mit Zwischenschritten operiert werden: Teilnahme an Ausbildungskursen, ehrenamtliche Aktivitäten, zeitweilige Tätigkeit bis hin zu Teilzeitarbeit oder alternierende Zeiten mit Arbeit und solche ohne können dabei als „Tritte“ auf dem Weg nach oben dienen. Dabei ist es notwendig, für jeden Einzelnen einen solchen Weg maßzuschneidern und seine Kompetenzen schrittweise zu erhöhen. So ist langfristig ein Weg in Beschäftigung verbunden mit sozialer Integration möglich.

Aktivierende Programme müssen also damit beginnen, bei den Mitarbeitern beteiligter Institutionen das Bewusstsein für ein solches Vorgehen zu schärfen, dann die verschiedenen Politiken, Mittel und Wege inklusive finanzieller Ressourcen bereitzustellen und sodann Einzelpläne gemeinsam aufzustellen.

Aktivierung ist also personenzentriert und multidimensional, sie ist komplex und zeitigt keine kurzfristigen Erfolge. Aktivierende Politik muss sich auch auf das Gemeinwesen beziehen und gesellschaftliche Vernetzung nutzen. Aktivierende Politiken müssen daher beinhalten:

- Beschäftigungsangebote (unterschiedlicher Intensität)
- Multidimensionalität
- Herstellung von Beziehungen zum gesellschaftlichen Umfeld
- Kompetenzerweiterung
- Anreize statt Strafen
- Finanzielle Absicherung (garantiertes Mindesteinkommen)
- Zugang zu qualitativ hochwertigen sozialen Diensten
- Funktionierende Sozialversicherungen
- Schutz vor Diskriminierung

Richtig verstandene Aktivierung kann bei manchen Personen langfristig dazu führen, dass sie sich nicht mehr als Almosenempfänger, sondern als nützliche Mitglieder der Gesellschaft fühlen. Kürzen von Unterstützungszahlungen verbunden mit der – unrealistischen – Forderung, doch irgendeine Arbeit anzunehmen, führen hingegen zum Misserfolg.

## 12.4 „Flexicurity“ in der Kritik

Eingangs sei betont, dass grundsätzlich bei der Übernahme von Modellen aus anderen Ländern Vorsicht angebracht ist. Sind die Grunddaten, die das Modell mit zum Erfolg führen können in Dänemark beispielsweise dieselben wie in anderen Staaten? Dort haben wir es beispielsweise, um nur einige Komponenten zu nennen, mit einem relativ kleinen Territorium und einer ziemlich homogenen Bevölkerung zu tun, was die Möglichkeiten der Mobilität erhöht. Zudem besteht ein hoher Grad an gewerkschaftlicher Organisation und das Arbeitsrecht ist sehr vorteilhaft für die Arbeitnehmer (z.B. sehr lange Kündigungsfristen bei langer Betriebszugehörigkeit). Außerdem haben wir es mit einer exemplarisch funktionierenden Sozialversicherung zu tun (das Arbeitslosengeld beträgt beispielsweise 90% des letzten Lohnes) und die daraus resultierenden hohen Sozialausgaben sind gesellschaftlich anerkannt.

Wie bereits in Abschnitt 12.2 ausgeführt, müssen beide Elemente, flexibler Arbeitsmarkt und hohe soziale Sicherung, in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden.

Zu den Maßnahmen, die unter diesem Konzept angewendet werden, gehören beispielsweise:

- arbeitsvertragliche Rahmenbedingungen
- Sicherheit bei Arbeitsplatzverlust
- Hilfe beim Wiedereinstieg auf einen neuen Arbeitsplatz
- Einkommensersatzleistungen während der Arbeitslosigkeit
- Absicherung bei Krankheit, Arbeitsunfall, Alter etc.
- Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, Aus- und Weiterbildung
- Lohnverhandlungssysteme<sup>2</sup>
- ...

Flexicurity ist kein billiger Ausweg, kein Sparmodell; es geht nicht darum, eine Möglichkeit der Begrenzung angeblich zu hoher Sozialausgaben zu schaffen. Sie setzt im Gegenteil voraus, dass die Bereitschaft, für die größere Flexibilität zu zahlen da ist, und zwar bei allen; ansonsten bliebe es am Arbeitnehmer hängen. Dagegen verlangt die größere Sicherheit geradezu nach mehr Ausgaben. Auch gehört die konsequente Anwendung des Prinzips des lebenslangen Lernens hinzu, was wiederum Geld kostet. Und auch bei dieser Komponente ist genauso Voraussetzung, dass das Recht eines jeden, weiterhin ausgebildet zu werden, garantiert bleibt.

Grundsätzlich gilt es genügend Sicherheitslinien zu ziehen und -netze aufzubauen, die diejenigen auffangen, die wegen der erhöhten Fliehkraft aus der Kurve fliegen. Aber nicht

2 Vergl. Österreichische Ratspräsidentschaft (2006).

damit sie dauerhaft auf der Strecke bleiben, sondern um ihnen das geeignete Rüstzeug zu geben, wieder ins Rennen einsteigen zu können, um im Bild zu bleiben.

## 12.5 Ein – vorläufiges – Fazit

Bei beiden Konzepten gibt es bestechende Elemente. Beiden haften auch gewisse Risiken an. Falsch verstanden und falsch angewendet führen sie zum sozialen Kahlschlag ohne nennenswerte Erfolge. Auf der anderen Seite, führen sie auch zu einer De-Solidarisierung der Gesellschaft. Richtig verstanden, und dazu haben wir versucht, hier einige Hinweise zu geben, können sie durchaus für alle Beteiligten zu einer Win-Win-Situation führen.



# 13. Kinderarmut – eine neue soziale Frage oder die „alte“ in neuem Gewand?

## 13.1 Zur Situation

Im Jahre 2005 ließ ein UNICEF-Bericht<sup>1</sup> kurzzeitig das Land hochschrecken: Luxemburg wurde eine Kinderarmut von 9,1% attestiert<sup>2</sup>, vor allem aber mit 4,2% eine der höchsten Steigerungsraten von 26 reichen Ländern, über die in der Studie berichtet wurde. Danach verschwand das Thema wieder aus den Schlagzeilen, die Realität aber blieb. Während der STATEC für 2005 in der Statnews 51/2006<sup>3</sup> das Armutsrisiko für die Gesamtbevölkerung mit 13% angibt, beträgt es für Kinder zwischen 0–15 Jahren 20%<sup>4</sup>. Im Jahr zuvor lauteten die Zahlen für die Gesamtbevölkerung 11,4% und 17,6% für Kinder. Mit diesen Zahlen liegen wir nur knapp unter dem EU-Durchschnitt. Und der Unterschied zwischen dem Armutsrisiko der Gesamtbevölkerung und demjenigen der Kinder ist in Luxemburg besonders hoch, mit fast 60% der zweithöchste<sup>5</sup>!

Was aber ist Kinderarmut? Vorab: in diesen Statistiken werden Kinder zwischen 0 und 15 Jahren gezählt. Ein Kind, das dem Armutsrisiko ausgesetzt ist, ist ein Kind, das in einer Familie lebt, deren Einkommen unterhalb 60% des Medianeinkommens liegt. Bisher gibt es nur diesen monetären Indikator für Kinderarmut. Auf EU-Ebene wurde in den neuen Indikatoren zur sozialen Inklusion ein Indikator über „Kinder-Wohlbefinden“<sup>6</sup> aufgenommen, der aber noch nicht entwickelt und definiert ist.

Etwas bleibt aber festzuhalten für die weitere Betrachtung: arme Kinder leben in armen Familien! Man kann also das Problem der Kinderarmut nicht isoliert angehen, sondern muss die gesamte Familiensituation im Blick haben. Und noch eins ist wichtig: Da arme

1 UNICEF (2005).

2 In dieser Studie wurde eine Armutsgrenze von 50% des Medianeinkommens festgelegt, während für die EU-Statistiken diese Grenze bei 60% liegt; vgl. Kapitel 6.

3 STATEC (2006 b).

4 Vgl. Auch Kapitel 6.

5 Marlier u.a. (2007), Seite 100.

6 Siehe z.B. Marlier u.a. (2007), Seite 274.

Eltern arme Kinder haben, die dann ihrerseits Gefahr laufen, wieder arme Eltern mit armen Kindern zu sein, spricht man gerne von einem Kreis der Armutsreproduktion<sup>7</sup>.

## 13.2 EU-weit Thema Nr. 1

Wir haben bereits in Kapitel 4<sup>8</sup> darauf hingewiesen, dass zwei der im Rahmen der Nationalen Strategieberichte zum Sozialschutz und zur sozialen Inklusion behandelten Fragestellungen auch auf europäischer Ebene als zwei Hauptthemen herausgefiltert wurden, eine davon ist Kinderarmut. Von 27 Ländern hatten insgesamt 17 das Thema Kinderarmut als eines der vier zu wählenden prioritären politischen Ziele<sup>9</sup> gewählt. Die EU-Kommission hat dieses Thema sodann ganz weit vorne auf die Agenda gesetzt und auch die deutsche EU-Ratspräsidentschaft für das erste Halbjahr 2007 hat sich des Themas angenommen.

Warum steht dieses Thema so weit oben auf der Tagesordnung? Abgesehen davon, dass es Kinderarmut nun schon lange gibt und dass es so aussieht, als würde sich auf diesem Gebiet kaum etwas tun, gibt es drei gute Gründe dafür<sup>10</sup>. Zum einen ist durchweg das Armutsrisiko für Kinder in der europäischen Union höher als für Erwachsene. Zum anderen widerspricht es den Rechten der Kinder und zum dritten schädigt es die Zukunft der europäischen Gesellschaften, da die Kinder daran gehindert werden, ihr volles Potenzial zu erreichen. Daher ist es eine der Schlüsselfragen im EU-Prozess für soziale Inklusion, Kinderarmut vorzubeugen und sie zu verringern.

## 13.3 Der Nationale Aktionsplan zur sozialen Inklusion

Im Rahmen der „Nationalen Strategieberichte zum Sozialschutz und zur sozialen Inklusion“, die zum Herbst 2006 von den nationalen Regierungen bei der EU-Kommission einzureichen waren<sup>11</sup>, gibt es einen Teil zur sozialen Inklusion, den wir der Einfachheit halber genauso wie unsere Regierung weiterhin „Nationaler Aktionsplan zur sozialen Inklusion“ (NAP inkl oder auf französisch PAN incl) nennen. Hier haben, wie oben bereits beschrieben 17 Länder Kinderarmut als eines der vier vorrangigen Ziele angegeben. Luxemburg gehört zu den 10 Ländern, die das nicht getan haben<sup>12</sup>. Trotzdem beinhalten mindestens

7 siehe CEPS/INSTEAD (2007).

8 siehe Kapitel 4, Abschnitt 4.6.

9 Vgl. Kapitel 4, Abschnitt 4.1.

10 siehe EU-Kommission (2005).

11 Vgl. Kapitel 4.

12 zu den luxemburgischen vier prioritären politischen Zielen vgl. Kapitel 4, Abschnitt 4.2.

zwei der ausgewählten Ziele Fragestellungen, die mit dem Thema Kinderarmut zu tun haben. Natürlich haben auch die beiden Ziele „Zugang zu Wohnraum ermöglichen“ und „Wiederherstellung der Vollbeschäftigung“ mit dem Thema Kinderarmut zu tun, letzteres vor allem unter dem Gesichtspunkt, dass immer wieder betont wird, Arbeit sei der beste Weg aus der Armut heraus<sup>13</sup>. Wir wollen aber im Folgenden eher die beiden anderen Ziele etwas genauer unter die Lupe nehmen: „dem schulischen Misserfolg vorbeugen und das Kompetenzniveau erhöhen“ sowie „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“<sup>14</sup>.

So soll – Punkt A - in den Schulen der Unterricht nicht mehr auf der Reproduktion von erlerntem Wissen basieren, sondern auf der Aneignung von Kompetenzen. Hierzu gehört auch das Pilotprojekt „Neie Lycée“. Dann sollen die Risikoschüler frühzeitig festgestellt und gezielt gefördert werden. So beschreibt es der Titel von Maßnahme B im Abschnitt 2.3.1, aber der anschließende Text selbst spricht lediglich von den Schülern, die die Schule frühzeitig verlassen haben und denen über die „Action Locale pour Jeunes“ Angebote unterbreitet werden sollen, wieder in eine Ausbildung einzutreten. Dies ist sicherlich ein lobenswertes Unterfangen, aber hier hätten wir uns mehr gewünscht. Die dritte Maßnahme richtet sich an mehr oder weniger dieselbe Klientel: hier wird ihnen eine Beschäftigung im Freiwilligendienst vorgeschlagen. Auch unter Punkt D wird die Bereitstellung verschiedener Reintegrationsmaßnahmen abgehandelt.

Alles in allem etwas dürftig, und wenn man mal von dem Paradigmenwechsel in Punkt A absieht, so hat keine der anderen Maßnahmen präventiven Charakter. So wichtig es ist, Maßnahmen für diejenigen bereitzuhalten, die einen frühzeitigen Abgang von der Schule gewählt haben, umso wichtiger ist es aber, einen solchen verfrühten Abgang zu verhindern.

Kommen wir zum zweiten Ziel: „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“. Hier werden zwei Maßnahmen angeführt: der Ausbau einerseits der „Maisons relais pour enfants“ und andererseits der Tageseltern respektive des „placement familial“. Dieses ist an sich nur zu begrüßen. Zweifel sind allerdings angebracht bei den angestrebten Zielen: so sollen zu den in 2006 bestehenden 8.000 Plätzen bis 2009 zusätzliche 10.000 Plätze in den „Maisons relais“ geschaffen werden, und bis 2013 sollen es 30.000 sein. Es ist zu hoffen, dass diese hehren Ziele erreicht werden.

13 Vgl. Kapitel 4, Abschnitt 4.3, vor allem auch was die Einschränkungen zu dieser Aussage anbelangt.

14 Vgl. dazu im Folgenden Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 a).

## 13.4 Elemente zum Bedenken

Kinderarmut hängt mit der Situation der Familien zusammen und es ist ein multidimensionales Problem. Daraus ergeben sich zwei Schlussfolgerungen: es muss mehr für die Familien getan werden, und es kann keine einfachen Lösungen geben.

Daher möchten wir an dieser Stelle vorschlagen, einen „Pakt für Familien<sup>15</sup> und Kinder“ zu schließen. Hierzu stellen wir uns insbesondere vor, dass neue Überlegungen angestrengt werden, wie der Benachteiligung von Familien mit Kindern in den verschiedensten Bereichen entgegengetreten werden kann. Dabei sollte die vollständige Reform des Kindergeldes<sup>16</sup> den nötigen finanziellen Spielraum schaffen. Als Orientierung für einen solchen Pakt<sup>17</sup> geben wir hier exemplarisch die Ergebnisse einer Studie an, die Dr. Petra Hoelscher von der Universität Dortmund im Auftrag der EU-Kommission durchgeführt hat<sup>18</sup>. Im Sinne der im Folgenden angegebenen Politiken und den dann beschriebenen Themenfeldern sollte gezielt Familien geholfen werden, aus der Armutsfalle zu entkommen.

Nötig sind laut Hoelscher drei Arten von Politiken: erstens Politiken zur Erhöhung des Familieneinkommens sowohl durch Maßnahmen der Unterbringung am Arbeitsmarkt als auch durch direkte Geldtransfers; sodann Politiken zur Reduzierung der Familienausgaben wie Subventionierung der Unterbringung von Kindern in Tagesstätten und dafür sorgen, dass Familien sich dezent Wohnen leisten können; und drittens Politiken zur Prävention und zur Hebung des allgemeinen Kindeswohls wie inklusive Erziehung sicherstellen, Nachbarschaften und Familien stärken sowie Kinderschutzdienste weiterentwickeln.

Sie plädiert demnach dafür, regelrechte Politikpakete zu schnüren, bestehend aus: Unterbringung am Arbeitsmarkt, Bargeld-Unterstützungen, universelle und qualitativ hochwertige Kinderbetreuung, Zugang zu höherer Schulbildung, Partizipation auf kulturellem und sportlichem Plan sowie bei Freizeitaktivitäten, Zugang zu dezentem Wohnraum und sichere Nachbarschaft, Vermeidung von Nachteilen bei der Krankheitspflege, Zugang zu sozialen Diensten und Stärkung der Kinder. Zusätzlich macht sie darauf aufmerksam, dass die Situation besonders verletzlichster Gruppen von Kindern auch spezifische Antworten verlangt. Besonders verletzlich sind dabei behinderte Kinder, Kinder in Kinderheimen, Kinder von Einwanderern und Roma, sowie Kinder die durch bestimmte elterliche Praktiken (Misshandlung, Vernachlässigung, sexueller Missbrauch, Drogen und Alkohol, psychische Probleme) betroffen sind.

15 Unter „Familien“ sei hier nicht nur an die klassische Familie gedacht. Der Blickwinkel geht eher von den Kindern aus und richtet sich dann an die sie erziehenden Erwachsenen, also Familien in unterschiedlichster Zusammensetzung.

16 siehe dazu Kapitel 3, Abschnitt 3.5.

17 siehe auch die in Kapitel 3, Abschnitt 3.5 dargelegten Maßnahmen.

18 siehe EU-Kommission (2005 b).

Dies alles kostet Geld, das ist nicht zu leugnen. Aber einerseits wird es noch viel mehr Geld kosten, die späteren negativen Folgen der Kinderarmut beheben zu müssen<sup>19</sup>. Und andererseits gibt es Anzeichen dafür, dass ein solcher Geldeinsatz auch etwas bringt. In verschiedenen Studien lässt sich nachweisen, dass Länder mit einem hohen Anteil der Sozialausgaben am Bruttonationalprodukt auch zu den Ländern gehören, in denen die Kinderarmut (sowie Armut generell) am geringsten ist<sup>20</sup>. Es lohnt sich also in Kinder zu investieren!

Zusätzlich sollte ein „family-proofing“ bei neuen Gesetzen eingeführt werden: ähnlich wie es in manchen Ländern in Bezug auf Umweltfragen praktiziert wird, müsste dann jedes neue Gesetz daraufhin untersucht werden, welche positiven und negativen Auswirkungen es auf Familien und Kinder hat. Man könnte sogar noch einen Schritt weitergehen: in vielen Regierungen hat der Finanzminister (seltener: die Finanzministerin) eine Art Vetorecht: wenn ein Gesetz von seinen finanziellen Auswirkungen her den Staatshaushalt in Gefahr bringt, kann er es verhindern. Es wäre durchaus denkbar, dass man ein derartiges Vetorecht, zumindest aber einen wirksamen Einspruch für die Familienministerin oder den Familienminister vorsieht.

19 siehe Calman/Tarr-Whelan 2005, Seite 1, sowie Seite 13: Jeder investierte Dollar brachte 12,90 Dollar Ersparnis.

20 siehe z.B. EU-Kommission (2005), Seite 2 sowie Saari (2006), Seite 42.



# 14. Die Lage der Nation am Vorabend des 9. Mai 2007

## 14.1 Rückblick

Seit der letzten Rede des Premierministers zur Lage der Nation am 2. Mai 2006, in der einige einschneidende Maßnahmen verkündet worden waren<sup>1</sup>, ist nunmehr ein Jahr vergangen. Einiges von dem was dort angekündigt wurde, ist mittlerweile verwirklicht; dabei war die Schnelligkeit, mit der die einzelnen Maßnahmen umgesetzt wurden, durchaus unterschiedlich.

Mittlerweile hat die Regierung für die Einsparungen bei den Staatsfinanzen auch schon mal Lob bekommen. Auch zieht die Wirtschaft mittlerweile wieder kräftig an, die kleine Talsohle scheint durchschritten.

Man könnte also ein positives Bild zeichnen. Aber so manches bleibt doch noch zu tun. Nicht alle Maßnahmen sind umgesetzt, insbesondere im Bereich des Wohnens wurde das längst fällige Gesetzesprojekt erst kurz vor Drucklegung dieses Almanachs im Parlament deponiert. Und ob es ausreichen wird, muss sich noch erst zeigen; Zweifel sind erlaubt. Auch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind noch nicht vollständig. Sowohl das Gesetzesprojekt 5144 über die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, als auch das Gesetzesprojekt 5593 in dem die Bildungsbeihilfen, -prämien und -entschädigungen definiert sind harren noch ihrer parlamentarischen Behandlung, nicht zu reden von solchen Gesetzen, die „par la tangente“ auch noch mit hineinspielen, wie z.B. das Projekt 5687 über die Umsetzung der europäischen Direktive zur „Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen“.

Auch werden noch immer zwei ungelöste Probleme aus der letztjährigen Tripartite mit sich herumgeschleppt: der Steuerekredit als Ersatz für die Desindexierung der Familienzulagen (um den es mächtig ruhig geworden ist) sowie das ominöse Einheitsstatut.

Hier werden sich mit Recht Akzente für die vor uns liegenden 12 Monate erwartet, genauso wie es langsam Zeit wird, an eine dauerhafte Sanierung des Staatsbudgets über

1 Siehe Kapitel 1.

2009 hinaus nachzudenken, insbesondere, wenn man an die zukünftigen Aufgaben (resp. Ausgaben!) denkt, die u.a. durch die Pensionsfrage auf den Etat zukommen.

## 14.2 Ausblick

Natürlich erwarten wir von der Politik, dass sie die in Abschnitt 14.1 genannten offenen und ungelösten Fragen beherzt angeht.

Darüber hinaus aber sollte das Sozialjahr 2007/2008 auch genutzt werden, die für Herbst 2008 in Brüssel abzuliefernden strategischen Berichte<sup>2</sup> vorzubereiten.

Außerdem könnte man erwarten, dass infolge der ökonomischen Erholung einerseits, sowie angesichts der (unter anderem in diesem Kommentar über die Wirtschafts- und Sozialpolitik im abgelaufenen Jahr) geäußerten Kritik eine gewisse Korrektur erfolgen wird. Es wäre zu wünschen, dass z.B. die hier geäußerten Gedanken zur Kindergeldproblematik respektive zur Benachteiligung von Familien mit Kindern Anstoß zu einem Umdenken liefern könnten.

Vergessen wir sodann nicht, dass im Nationalen Strategiebericht 2006–2008 das letzte Jahr ansteht, um die dort genannten Ziele in den 4 politischen Zielfeldern zu erreichen:

Zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung ist noch eine ganze Menge zu tun. Unter anderem warten wir darauf, dass die neuesten Überlegungen des Arbeitsministers zum Gesetzesvorschlag 5144<sup>3</sup> nach dem Zusatzgutachten des Staatsrates vom 20. März 2007 veröffentlicht und dann u.a. in der Kammer debattiert werden; und dass nach dem Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes dann auch diese Maßnahmen gleich in die Tat umgesetzt werden. Es gibt keinen Grund, hier noch länger zu warten: jeder Monat der gewartet wird ist ein verlorener Monat im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit!

„Dem schulischen Misserfolg vorbeugen und das Kompetenzniveau erhöhen“ lautete das zweite prioritäre politische Ziel; auch hier gibt es allenfalls Ansätze und es bleibt noch praktisch alles zu tun.

Bei dem dritten politischen Zielfeld, der „Vereinbarung von Familie und Beruf“ hingegen ist man schon ein gutes Stück weitergekommen. Es vergeht kaum eine Woche, in der nicht über eine neu eröffnete, oder neu zu eröffnende oder zu vergrößernde (...) „Maison relais“ berichtet wird. Mit dem bisherigen Rhythmus ist davon auszugehen, dass das gesteckte

2 Für Mitte September 2008 ist der neue „Nationale Strategiebericht über Sozialschutz und sozialen Einschluss“ (2008–2011) vorzulegen, und für Mitte Oktober 2008 das neue „Nationale Reformprogramm“ (2008–2011) im Zuge der Lissabon-Strategie; beide Programme sollen ja ab (2008) parallel für jeweils 3 Jahre laufen.

3 Früher Gesetz gegen den „chômage social“, heisst es jetzt gegen den „chômage incompressible“ (vielleicht findet ja auch noch jemand einen besseren Namen!).

Mittelfristziel von 10.000 Kinderplätzen bis 2009 erreicht werden kann (2006 waren es 8.000 Plätze). Ob das dann darüber hinaus anvisierte weitaus ambitioniertere Ziel von 30.000 Plätzen bis 2013 auch zu erreichen sein wird, muss sich in der Zukunft zeigen. Auf jeden Fall dürfen dazu alle Beteiligten nicht nachlassen, sondern weitere Anstrengungen werden hier gefordert sein!

Zuguterletzt bleibt das vierte Ziel: „Den Zugang zu Wohnraum ermöglichen“. Hierzu braucht an dieser Stelle nicht mehr und nicht weniger gesagt zu werden, als das was in Kapitel 7 hierüber steht! Und: auch in diesem Zielfeld ist morgen noch nicht alles getan, sondern es bleibt ein weiter Weg zu gehen!

Damit aber nicht genug! Für das vor uns liegende Wirtschafts- und Sozialjahr, genauso wie für das letzte volle Regierungsjahr 2008 (da 2009 ein Wahljahr sein wird) erwarten wir auch bestimmte Regierungsinitiativen in den beiden von der Brüsseler Kommission und dem Europäischen Rat zusammen in ihrem gemeinsamen Bericht<sup>4</sup> hervorgehobenen Handlungsfeldern: „Active inclusion“ und Kinderarmut<sup>5</sup>! Diese beiden Felder waren von den insgesamt 27 Mitgliedsstaaten in ihren jeweiligen NSR 24 resp. 17 mal als prioritäre Ziele genannt worden.

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitiken geht es einerseits darum, die andernorts erprobten Modelle nicht unbesehen zu übernehmen<sup>6</sup>, sondern sozial gerecht vorzugehen. Andererseits muss selbstverständlich die Spezifität des luxemburgischen Arbeitsmarktes berücksichtigt werden.

Im Bereich der Kinderarmut möchten wir an dieser Stelle noch einmal hervorheben, dass es der luxemburgischen Regierung gut anstünde einen Pakt für Familien ins Leben zu rufen<sup>7</sup>. Ebenso wäre das „familyproofing“ von neuen Gesetzen<sup>8</sup> ein Gewinn für die luxemburgische Sozialpolitik.

Alles in allem fordern wir den Regierungschef auf, sich mit den hier vertretenen Überlegungen und Argumenten auseinander zu setzen. Wir sind gespannt auf die Rede zur Lage der Nation am 9. Mai 2007.

4 Europäische Union (2007).

5 Vgl. dazu die Kapitel 12 und 13.

6 siehe Kapitel 12.

7 Vgl. Kapitel 13.

8 bei jedem neuen Gesetz untersuchen, welche Auswirkungen es auf Familien mit Kindern hat, siehe ebenda.



# Literaturverzeichnis

- ADMINISTRATION DE L'EMPLOI (2007): Les activités de l'Administration de l'Emploi en (2006). Luxembourg.
- ALLEGREZZA, SERGE & MOLLING, VICTOR (2005): À la recherche de l'économie sociale et solidaire. Le cas du Grand-Duché de Luxembourg. STATEC, Luxembourg.
- CALMAN, LESLIE J. & TARR-WHEALAN, LINDA (2005): Early Childhood Education for All. Legal Momentum, New York, NY.
- CHAMBRE DU TRAVAIL / AKL (2006): Die Haushaltseinkommen nach den Tripartite-Entscheidungen, AK-Info (1/2006). Luxembourg.
- CEPS/INSTEAD (2006 a): Evaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg. Cahier PSELL No. 135, Luxembourg.
- CEPS/INSTEAD (2006 b): Formation et nationalité au sein de la population exerçant un emploi, Vivre au Luxembourg No. 24, Luxembourg.
- CEPS/INSTEAD (2007): Le risque de pauvreté se transmet-il entre générations ? Vivre au Luxembourg, No. 31, Luxembourg.
- CONFÉDÉRATION CARITAS LUXEMBOURG (2002): Regards sur la pauvreté au Grand-Duché de Luxembourg, Eléments de réflexion et de débat. Les Cahiers Caritas n°1.
- CONFÉDÉRATION CARITAS LUXEMBOURG (2004): Défis sociétaux (2004), relevés dans le cadre des élections législatives.
- CES (2006 a): CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL: Evolution économique, sociale et financière du pays. Avis annuel. Luxembourg.
- CES (2006 b): CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL: Pour une politique d'immigration et d'intégration active, Luxembourg
- ERZBISTUM LUXEMBURG (2006): Einladung zu einem Sozialwort der katholischen Kirche in Luxemburg.
- EU-KOMMISSION (2004 a): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

- EU-KOMMISSION (2004 b): Handbook on Integration, Europäische Union
- EU-KOMMISSION (2005 a): Working together for Growth and Jobs – Next Steps in implementing the revised Lisbon Strategy. SEC (2005) 622/2. Europäische Union.
- EU-KOMMISSION (2005 b): Preventing and Reducing Child Poverty. Policy Studies Findings 1, Community Action Programme on social exclusion. Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Europäische Union.
- EU-KOMMISSION (2006 a): Richtlinien für das Erstellen Nationaler Berichte über Strategien zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung (2006–2008). Europäische Union.
- EU-KOMMISSION (2006 b): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (2006). Europäische Union.
- EU-KOMMISSION (2006 c): Grünbuch „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“. KOM (2006) 708 endgültig, Europäische Union.
- EU-KOMMISSION (2007): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (2007). Europäische Union.
- FONTAGNÉ, LIONEL (2004): Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l’acier. Rapport pour le Ministère de l’Economie et du Commerce extérieur du Grand-Duché de Luxembourg. Version du 15 novembre 2004.
- GAZIER, BERNARD (2005): Vers un nouveau modèle social. Flammarion, Paris.
- GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2005 a): Déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement. Déclaration de Monsieur Jean-Claude JUNCKER, Premier Ministre, Ministre d’Etat, le 12 octobre 2005 à la Chambre des Députés.
- GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2005 b): Plan national pour l’innovation et le plein emploi. Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg. Rapport du Grand-Duché de Luxembourg à l’Union européenne.
- GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006 a): Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays. Déclaration de Monsieur Jean-Claude JUNCKER, Premier Ministre, Ministre d’Etat, le 2 mai 2006 à la Chambre des Députés.
- GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006 b): Nouvelles mesures pour baisser sinon pour stabiliser de manière durable le prix du foncier et de l’habitat. Conférence de presse du 15 mai 2006 par Monsieur le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, Fernand Boden.
- GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006 c): Rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l’inclusion sociale (2006). 23 septembre 2006.

- GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006 d): Plan national pour l'innovation et le plein emploi. Rapport de mise en œuvre (2006). Octobre 2006.
- GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006 e): Bilan compétitivité (2006) – En route vers Lisbonne. No. 6, Septembre 2006, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, Luxembourg.
- GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2007): Projet de loi promouvant l'habitat, créant un «pacte logement» avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil. Conférence de presse du 31 janvier par Monsieur le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, Fernand Boden.
- LAVILLE, JEAN-LOUIS (1994): *L'économie solidaire*. Desclée de Brouwer, Paris.
- MARLIER, ERIC & ATKINSON, ANTHONY B. & CANTILLON, BEA & NOLAN, BRIAN (2007): *The EU and the Social Inclusion. Facing the Challenges*. The Policy Press, Bristol (UK).
- MENFP (2006): *Les socles de compétences*. Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, Luxembourg.
- OCDE (2001): *Connaissances et compétences: des atouts pour la vie. Premiers résultats du programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) (2000)*. Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004): *Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats de PISA (2003)*. Les éditions de l'OCDE, Paris.
- SAARI, JUHO (2006) (HRSG.): *The Europeanisation of Social Protection*, pre-published for the Finnish EU-Presidency conference “The EU's Evolving Social Policy and National Models”, Helsinki (FIN).
- STATEC (2004): *Statnews 54/2004*. Luxembourg.
- STATEC (2005): *Statnews 58/2005*. Luxembourg.
- STATEC (2006 a): *Rapport Travail et Cohésion sociale*. Luxembourg.
- STATEC (2006 b): *Statnews 51/2006*. Luxembourg.
- STATEC (2006 c): *Luxemburg in Zahlen, Ausgabe 2006*, Luxembourg.
- UNICEF (2005): *Child Poverty in Rich Countries. Innocenti Report Cards No. 6*, Innocenti Research Centre, Florence (I).
- UNSEN, MANON & VALLADO, DAVID (2006): *Le décrochage scolaire au Luxembourg. Parcours et caractéristiques des jeunes en rupture scolaire. Raisons entraînant l'arrêt des études*. Présentation du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle au colloque «En route vers Lisbonne» – 9 et 10 novembre 2006.

# Abkürzungen

ADEM	Administration de l'Emploi
CEPS/Insead	Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques
EAPN	European Anti-Poverty Network
EGCA	Entente des gestionnaires de centres d'accueil (asbl)
EU	Europäische Union
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
LFR	Lëtzebuenger Flüchtlingsrot
MOC/MOK	Methode der offenen Koordinierung
NRP	National Reform Programme
NSR <sub>spsi</sub>	National Strategy Report on social protection and social inclusion
ONG	Organisation non gouvernemental
PAN	Plan d'action national
PAN incl	Plan d'action national pour l'inclusion sociale
RMG	Revenu minimum garanti
STATEC	Service central de la statistique et des études économiques
SeSoPI	Service socio-pastoral intercommunautaire

## 2. Teil

# Soziale Gerechtigkeit



# Préface

JEAN-CLAUDE JUNCKER

*Premier ministre*

Les statistiques internationales nous l'indiquent: jamais les Luxembourgeois n'ont été plus riches. Et jamais, a-t-on l'impression au vu de l'ambiance actuelle, les Luxembourgeois n'ont été plus inquiets. On est tenté de parler d'un paradoxe. Bien qu'en fait ce ne soit sans doute que logique que celui qui a le plus, doit aussi craindre le plus de le perdre.

Il y aurait beaucoup à dire de la richesse statistique du Luxembourg. Ses explications sont multiples, dont certaines en effet avant tout statistiques. Quand on analyse les craintes des Luxembourgeois, on arrive aussi à des constats multiples. Mais il y a un argument qui revient inévitablement, même dans les explications les plus variées: la mondialisation.

Il est à la mode d'agiter l'épouvantail de la mondialisation à toute occasion. Au Luxembourg, on s'avère en fait particulièrement bien placé pour ce faire. Non pas que la mondialisation nous menacerait davantage que d'autres, bien au contraire. C'est parce que nous avons une expérience plus ancienne et plus profonde de l'internationalisation des relations économiques et autres.

Depuis la déclaration de l'indépendance du Grand-Duché en 1839, le principal défi auquel les dirigeants du pays devaient faire face était l'ouverture de nouveaux marchés pour la production de l'économie locale. Du Zollverein en passant par l'UEBL et le Benelux jusqu'à la CECA et la Communauté économique européenne, la motivation économique du Luxembourg de participer à ces initiatives internationales était toujours la même. C'est de même avec une fierté certaine que nous rappelons à nos visiteurs l'extension, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, de notre industrie lourde aussi loin qu'au Brésil. Une fierté qui s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui lorsque l'aéroport de Luxembourg, situé au Findel, crée des milliers d'emplois liés au développement de la chaîne logistique mondialisée, lorsque les produits de la place financière s'arrachent dans toute l'Europe, de même que lorsqu'un gratte-ciel chinois n'arrive à chatouiller les nuages que grâce à des poutrelles en acier laminées – produit du savoir-faire plus que centenaire développé dans les forges luxembourgeoises.

Quand nous ne recherchons pas la mondialisation mais qu'elle semble s'imposer d'elle-même, elle est par contre ressentie comme une menace – une menace pour notre bien-être, pour notre développement économique et pour notre modèle social. Certains des arguments apportés en ce sens sont parfaitement justifiés. D'autres par contre le sont moins.

Je refuse de rejeter la mondialisation quand elle permet à ceux, qui hier encore ne connaissaient que la misère, de rattraper eux aussi le train de la croissance économique et de saisir enfin l'opportunité d'accéder à une vie meilleure. Il y a toujours ceux qui croient, parce que d'autres réussissent à s'en sortir un peu mieux, qu'ils ont des raisons de se plaindre, alors qu'ils n'y ont pourtant rien perdu. Cela ne correspond point à ma manière de voir le monde. Je suis plutôt de ceux qui s'inquiètent en premier lieu des nations, en particulier sur le continent africain, qui restent exclues de l'internationalisation des relations économiques.

Cela n'exclut pas que la mondialisation apparaît dans certaines argumentations menant à des conclusions complètement inacceptables. La mondialisation revient en effet de manière régulière dans le discours de ceux qui veulent repousser les avancées sociales des derniers cent ans. Elle revient quand il s'agit de plaider le retrait de l'Etat, quand il s'agit d'essayer de faire reculer les mécanismes de solidarité qui constituent pourtant le socle de nos sociétés. Ce sont là des chantages d'une mondialisation mal comprise qu'on ne saurait suivre et à qui on ne doit en aucun cas laisser le monopole de l'explication des évolutions économiques et autres de notre planète.

Le marché est de plus en plus souvent présenté comme une panacée. Le seul marché est présenté comme pouvant fournir l'ensemble des règles encore nécessaires dans cette économie globale. Loin de moi de rejeter le marché. Mais il ne peut pas tout. Il permet, certes, à nos économies de se développer et garantit l'adaptation de nos entreprises à des défis en évolution permanente. Mais à lui seul il ne saurait former nos sociétés. Si le marché est souvent efficace, il n'est qu'exceptionnellement équitable. Le marché ne crée pas de solidarité.

L'action collective, l'intervention de l'Etat reste nécessaire pour transformer le jeu de la main invisible en économie de marché sociale. Les mécanismes de solidarité développés au XX<sup>e</sup> siècle sont indispensables pour organiser l'équité et assurer la justice sociale. Ils ne s'opposent pas au marché. Ils le rendent au contraire acceptable et assurent en fin de compte son fonctionnement dans la durée.

La mondialisation exige indéniablement une adaptation des règles que nous nous sommes données par le passé. Et on ne peut vouloir agir sur un plan global, tout en s'obstinant à définir les règles qui doivent l'encadrer au seul niveau national. La mondialisation constitue donc sans aucun doute un défi. Mais un défi qu'il s'agit d'anticiper, de préparer, d'embrasser et non pas un défi qu'on aurait intérêt à nier, voire à fuir. Un défi d'ailleurs auquel la meilleure réponse ne peut être autre qu'europpéenne.

Le rôle de la main publique comme expression de la volonté commune dans l'intérêt de toute une société, et en particulier des plus faibles qui la composent, reste donc entier. Le rôle des gouvernants ne peut toutefois se réduire à la défense de l'existant. Notre

environnement, nos habitudes et nos préférences évoluent. Une approche statique ne saura jamais assurer la justice sociale dans la durée.

De nouvelles demandes naissent auxquelles il s'agit de répondre. D'anciens mécanismes doivent être analysés afin d'assurer qu'ils atteignent toujours les objectifs fixés à leur origine. La nécessité d'assurer la pérennité de nos mécanismes de solidarité pour les générations à venir constitue un défi particulièrement important. Aucun système ne saurait se prétendre équitable s'il charge une génération au détriment d'une autre.

La communauté, l'Etat seul ou dans son prolongement européen gardent donc un rôle de premier ordre, peu importe qu'on parle des nouvelles économies du savoir ou de l'économie mondialisée. Mais l'Etat ne pourra toujours que soutenir la justice sociale. Pour la réaliser vraiment, l'effort de tout un chacun est nécessaire. L'initiative privée et le bénévolat sont des piliers indispensables pour rendre nos sociétés viables. Cependant, en fin de compte, toute personne qui espère, voire exige, la justice sociale devra s'interroger si elle-même est prête à apporter sa petite pierre à cet édifice magnifique mais constituant inévitablement un chantier perpétuel.



# «La justice sociale»

## Introduction au concept

PETRA CADOR

Introduire au concept de «justice sociale» n'est pas tâche aisée dans le cadre d'un bref article. En effet, nous assistons actuellement à un véritable «boom des théories de justice<sup>1</sup>», et il serait donc vain de vouloir, en quelques lignes, en donner un aperçu exhaustif<sup>2</sup>. L'objectif – modeste – que nous nous sommes alors fixé a été de mettre en lumière quelques enjeux et questions controversés autour la question de la «justice sociale», question d'autant plus importante qu'elle sous-tend la politique d'intervention sociale et économique. Pour ce faire, nous nous intéresserons dans un premier temps au contexte dans lequel est né le débat sur la justice sociale. Puis, dans un second temps, nous présenterons rapidement deux grands courants de la théorie de la «justice sociale».

### 1. Le sentiment d'injustice: un problème de déprivation relative?

La recherche de justice sociale est généralement fondée sur le constat ou le sentiment d'une injustice. Mais d'où vient ce sentiment? Comment s'établit ce constat? Sans entrer dans les détails, nous pouvons évoquer les trois conditions nécessaires pour qu'un tel sentiment survienne. Premièrement, il faut une redistribution inégale des droits et des devoirs, des ressources et des biens disponibles entre les individus. Deuxièmement, il faut que des personnes puissent être désignées comme étant responsables de cette situation d'inégalité. Cette deuxième condition est importante à souligner, car toute situation de redistribution inégale ne provoque pas forcément un sentiment d'injustice. Par exemple, si une catastrophe naturelle entraîne la perte de certains biens chez une partie de la population, cette privation ne sera pas forcément ressentie comme une injustice, à moins que les personnes concernées

1 Grosse Kracht (2006), p. 60.

2 Il nous a fallu choisir une entrée parmi tant d'autres, et nous l'avons fait en fonction de notre propre sensibilité et de nos terrains de recherche. Notre contribution sera alors forcément partielle et non-exhaustive, mais d'autres articles contenus dans cet «Almanach» ainsi que les ouvrages indiqués à la fin de cet article permettront aux lecteurs intéressés de se familiariser davantage avec la question.

aient l'impression que les conséquences dommageables de cette catastrophe auraient pu être évitées par une meilleure gestion politique ou par l'existence de dispositifs adéquats de prévention, comme cela fut le cas lors d'une des dernières grandes catastrophes, en l'occurrence le Tsunami en Asie. Enfin, troisièmement, il faut que les individus privés de certains droits, devoirs, biens et ressources soient convaincus d'avoir un droit légitime à les posséder.

Le modèle de la «déprivation relative» nous permet de comprendre davantage cette troisième condition. Holger Lengfeld, Stefan Ludwig et Alfredo Märker en font une brève présentation qu'il est intéressant de reprendre ici, puisqu'il s'agit, de notre point de vue, d'une clé de lecture intéressante.<sup>3</sup> Ce modèle est composé de trois facteurs. Tout d'abord, une personne (A) ne dispose pas d'un bien déterminé (X) mais voudrait absolument le posséder. Ensuite, la personne A pense qu'il est possible d'obtenir le bien X. Enfin, la personne A est convaincue d'appartenir à un groupe social dont les autres membres possèdent déjà le bien X, c'est-à-dire que A se compare avec les autres membres de ce groupe et revendique la possession du même bien X. Ce dernier facteur est central et permet d'expliquer que nous ressentons comme injuste la redistribution des biens et ressources, des droits et devoirs, non pas parce que nous ne possédons pas quelque chose mais parce que d'autres personnes possèdent ce dont nous sommes dépourvus, alors que celles-ci présentent des qualités similaires aux nôtres et, en quelque sorte, nous ressemblent. Dans une telle hypothèse, la différence de richesse n'apparaît pas justifiée.

Un tel modèle est susceptible d'expliquer, au moins partiellement, les mouvements de révolte des jeunes, souvent issus de l'immigration dans les banlieues françaises. Ces jeunes aspirent aux mêmes droits, biens ou ressources que les autres jeunes de leur génération (travail épanouissant, rémunération correcte, habitat décent, perspective de carrière sociale et professionnelle), mais ils en sont souvent privés. Or, ils estiment qu'il leur serait possible d'obtenir ces biens et ses ressources, et le discours politique sur l'égalité des chances et l'opportunité d'une réussite scolaire pour tous ne manquent pas de les conforter dans cette conviction. Et surtout, d'autres membres de la société, notamment les jeunes de souche française et installés dans des quartiers plus favorisés, possèdent ces biens et ces ressources. Dans le contexte d'une société démocratique, qui prône l'intégration et l'égalité des droits pour tous, ces jeunes des banlieues se sentent donc *injustement* privés de la richesse et des statuts auxquels d'autres accèdent. On observe à cet égard que leur attitude est différente de celle de leurs pères, alors que ceux-ci, après leur arrivée en France, ont pourtant vécu dans des conditions matérielles difficiles, en tout cas nettement moins favorables que celles que connaissent aujourd'hui leurs enfants, et qu'un grand écart séparait leurs conditions de vie à celles des Français de souche. Pourtant, la tendance de ces pères immigrés à comparer

3 Lengfeld, Liebig, Märker (2000).

leurs conditions de vie avec celles des Français était moindre, puisqu'ils n'avaient pas encore l'impression d'appartenir au même groupe. Pour eux, la référence sociale restait le plus souvent celle de leurs pays d'origine et, au regard des conditions difficiles prévalant de ces pays, ils pouvaient légitimement avoir le sentiment d'avoir plutôt réussi dans leur vie.

Un autre exemple nous vient de l'émancipation des femmes. Celles-ci ont longtemps été juridiquement et socialement tenues dans un statut d'infériorité. C'est, entre autre, grâce à l'instruction scolaire, l'accès aux études et l'engagement de certaines personnalités pionnières que les femmes ont commencé à revendiquer les droits politiques et la liberté d'exercer toutes les professions. Elles ont alors commencé à mettre en question l'organisation patriarcale de la société, étant de plus en plus convaincues qu'elles disposaient des qualités et des compétences leur permettant de devenir citoyennes à part entière et d'accéder à une autonomie politique, juridique et financière. Enfin, dans le contexte d'un discours prônant l'égalité des sexes et l'égalité des chances, elles ont comparé leur situation à celle des hommes, ressentant alors comme injustes les écarts de salaires, de carrières professionnelles et d'accès aux mandats politiques. De là ont pu naître les mouvements féminins et féministes revendiquant l'égalité de traitement et des chances et aussi des réaménagements, parfois ou souvent conflictuels, des rôles familiaux<sup>4</sup>.

Ces deux exemples mettent également en relief les raisons pour lesquelles la justice sociale constitue un débat central dans les sociétés démocratiques actuelles. Celles-ci sont porteuses d'une promesse selon laquelle chacun peut accéder à toutes les positions sociales et professionnelles. Contrairement à ce qui prévaut au sein des sociétés traditionnelles, il n'existe plus, du moins en principe, de privilèges réservés à certains, ni d'organisation statutaire rigide. Pour l'exprimer dans un langage plus courant, tout paraît possible à tout le monde. Or, dans la réalité sociale, nous observons qu'il n'en va pas ainsi. Les inégalités sociales n'ont pas disparu et les personnes en manque de ressources sociales, culturelles et matérielles éprouvent plus de difficultés que les autres à atteindre les positions importantes et intéressantes que la société semble pour autant leur promettre. Ce sont les «perdants» du mouvement d'individualisation de notre société, ceux qui n'ont pas les moyens d'écrire une «belle biographie». Robert Castel parle à ce propos d'un «individualisme négatif». C'est dans ce décalage entre aspiration et déclaration d'intention d'une part, et réalité sociale d'autre part, que peut germer et croître aujourd'hui le sentiment d'injustice, si ce n'est le sentiment de culpabilité qui résulte de l'impression d'un échec personnel<sup>5</sup>.

Si le modèle de la déprivation relative constitue donc «une intéressante entrée en matière», il n'en connaît pas moins certaines limites. Ainsi, Holger Lengfeld, Stefan Liebig et Alfredo

4 Cador (2005).

5 Cf. sur ce point: Castel (1995) et Commaille & Martin (1998).

Märker<sup>6</sup> observent qu'il n'existe pas de rapport de causalité claire et automatique entre le fait d'être privé d'un bien et le sentiment d'injustice. Nous sommes en effet tous privés d'un bien auquel nous aspirons. S'il ne s'agit pas d'un bien matériel, cela peut être la santé, la jeunesse, une relation sociale ou amicale... Or le modèle de la déprivation relative ne permet pas d'expliquer pourquoi, à un moment donné, une personne a l'impression d'être injustement privée de la possession de tel ou tel bien, et pourquoi il n'éprouve pas ce sentiment à l'égard de tel autre bien qu'il ne possède pourtant pas.

Les mêmes auteurs regrettent également que ce modèle s'intéresse seulement aux résultats de la redistribution des biens et des ressources et n'aborde pas le problème des règles qui régissent cette redistribution.

Enfin, on peut ajouter que le modèle de la déprivation relative n'est pas en mesure d'expliquer les raisons pour lesquelles des personnes qui ne sont pas personnellement concernées par l'absence de tel bien ou de telle ressource peuvent néanmoins se mobiliser pour revendiquer une redistribution plus juste des richesses. Une telle mobilisation n'est pas rare dans l'histoire. Il suffit de penser aux intellectuels français qui se sont engagés aux côtés du mouvement ouvrier ou à ceux qui, aujourd'hui, apportent leur soutien aux «sans papiers», aux «mal-logés» ou encore à certaines associations, tel «SOS Racisme».

## 2. Quelle solution pour une société plus juste?

Après avoir rapidement évoqué le contexte dans lequel peut naître le sentiment d'injustice, il nous faut maintenant esquisser certaines idées-clés de la théorie de la justice sociale. Pour ce faire, il est tout d'abord important de clarifier l'objet de cette théorie. Christian Arnsperger et Philippe Van Parijs le décrivent comme «l'ensemble des principes qui régissent la définition et la répartition équitable des droits et des devoirs entre les membres de la société». Les mêmes auteurs précisent que «cette théorie se concentre sur les institutions sociales, plutôt que sur le comportement individuel, et plus spécifiquement sur une qualité parmi d'autres de ces institutions: leur caractère juste, plutôt que, par exemple, leur aptitude à favoriser la croissance ou la convivialité». Et ils ajoutent encore que l'élaboration d'une conception de la société juste ne s'appuie pas, dans nos sociétés modernes, sur «une conception particulière de la vie bonne», c'est-à-dire qu'elle respecte que les individus peuvent avoir des conceptions très différentes de cette «vie bonne» et qu'il s'agit plutôt de mettre à leur disposition les moyens nécessaires à la réalisation de leur projet personnel. En cela, les théories modernes se distinguent de l'éthique sociale traditionnelle d'inspiration chrétienne<sup>7</sup>.

6 Cf. Lengfeld, Liebig, Märker (2000).

7 Arnsperger, Van Parijs (2003), p. 10–11.

Deux éléments de cette définition attirent plus particulièrement notre attention.

Il s'agit, d'une part, de la dimension institutionnelle du concept. Si le modèle de la déprivation relative situe l'émergence du sentiment d'injustice au niveau des individus, la réponse, c'est-à-dire l'organisation d'une répartition plus juste des biens et ressources, des droits et devoirs, se situe, dans le cadre de la théorie de la justice sociale, au niveau des institutions et non pas au niveau de l'agir moral des personnes. C'est pourquoi cette théorie a, par exemple, des conséquences très concrètes pour l'organisation des établissements sociaux et sanitaires.

Il s'agit, d'autre part, de l'emploi du terme «équitable» pour qualifier de juste une répartition. Une telle question est centrale dans le débat sur la justice sociale. Qu'est-ce qui est «équitable»? Et quel est le rapport entre «équité», «égalité» et «justice sociale»? Longtemps il a paru évident que la justice sociale était intrinsèquement liée à l'égalité. Autrement dit, un traitement juste impliquait forcément un traitement égal des personnes. Cependant, on peut trouver des situations où il paraît *justement* nécessaire de traiter les personnes d'une manière différente. Pensons par exemple au traitement des personnes handicapées (aux personnes «différentes») par rapport aux personnes qui ne le sont pas. Il semble évidemment plus «juste» de faire un effort supplémentaire en faveur des premières afin de compenser leur désavantage.

De même, on peut citer l'exemple des «surfers de Malibu», exemple qui a animé un débat passionné entre sociologues et économistes. Quelle attitude convient-il en effet d'adopter à l'égard des personnes qui, plutôt que de faire l'effort d'une contribution productive à la société, préfèrent passer la journée à la plage? Le traitement qui leur est appliqué doit-il être le même que celui réservé aux chômeurs de longue durée, lorsque ces derniers entreprennent de multiples démarches pour retrouver un emploi? En d'autres termes, faut-il accorder les mêmes subventions aux deux catégories de personnes, en ne considérant que leur seul état de nécessité<sup>8</sup>?

Face à ces questions, deux réponses sont notamment possibles.

#### **a) La réponse «non-égalitaire»**

Christa Schnabl remarque dans son article «Soll man Gerechtigkeit egalitaristisch oder nonegalitaristisch konzipieren?»<sup>9</sup> que certains auteurs vont jusqu'à contester que l'égalité soit une référence et un but incontournables. Cependant, ils ne le font pas tous au même titre. Pour les uns, que l'auteur qualifie de «non-égalitaires humanitaires», il est regrettable

8 Nous rappelons ici les critiques du «principe de différence» de John Rawls. Des économistes comme Richard Musgrave ont en effet reproché à ce dernier de ne pas prendre suffisamment en compte la nécessaire proportionnalité entre contribution productive d'une part et avantages sociaux d'autre part. (cf. sur ce point Arnspenger, Van Parijs (2003), p. 70–73.

9 Schnabl (2006).

que le principe d'égalité nous enferme dans une perspective *relative* du statut et des richesses. Nous comparons la position de telle ou telle personne à celle des autres personnes, et c'est en fonction de cette comparaison que nous procédons à une redistribution, avec pour objectif de rapprocher le niveau de vie des uns et des autres. Or, pour les tenants de ce «non-égalitarisme humanitaire» il est moralement plus important que chacun dans notre société ait une part suffisante de ressources pour pouvoir mener une vie bonne. L'objectif des institutions politiques, sociales et économiques doit être de garantir ce standard de vie à toute personne, indépendamment de toute évaluation de sa contribution productive pour la société.

Une telle solution, si elle était retenue, serait assurément de nature à éviter une «humiliation institutionnelle». En effet, d'une part, elle limiterait la marge de manœuvre des agents dans l'attribution des aides, c'est-à-dire qu'elle empêcherait le «travail d'interprétation» de ceux-ci<sup>10</sup> et, par suite, l'arbitraire dans l'attribution de telle ou telle aide. D'autre part, cette solution permettrait de ne pas créer des catégories distinctes de population, regroupant, pour les unes, des personnes qui mériteraient un soutien, pour les autres, des personnes qui ne le mériteraient pas. Reste cependant le problème de financement qu'une telle solution exigerait nécessairement. De même, le problème posé par les «surfers de Malibu» évoqué plus haut n'en serait pas résolu pour autant.

Prenant en compte ces deux difficultés, un autre courant «non-égalitaire» a alors proposé de limiter l'intervention de l'Etat social au seul rôle consistant à assurer le minimum de subsistance de chaque personne. Selon cette thèse, l'Etat social remplirait sa fonction dès qu'il satisferait les besoins vitaux de chacun. Autrement dit, il ne devrait pas chercher à corriger, au-delà de la seule satisfaction de ces besoins vitaux, les différences et les handicaps liés aux origines ou provoqués par les hasards de la vie. Wolfgang Kersting, un des représentants de ce courant, met ainsi en garde contre le risque d'une «folle spirale compensatoire», inhérent à l'égalitarisme. Pour Kersting, l'Etat devrait se contenter d'assurer l'égalité formelle des membres de la société. Il accuse l'égalitarisme de susciter, par sa logique de comparaison, la jalousie entre les gens et de favoriser une pensée matérialiste, puisque tous les désavantages issus d'une situation de détresse (chômage, veuvage, invalidité partielle, séparation conjugale, etc.) finissent par être évalués en terme de coût et de dédommagement financier<sup>11</sup>.

### **b) La réponse «égalitaire»**

Pour faire face au courant «non-égalitaire», le principal argument des défenseurs de l'égalité comme norme centrale de la justice sociale consiste à dire que l'égalité formelle reste souvent «lettre morte» si elle n'est pas soutenue par l'égalité matérielle. En raison des

10 Commaille, Martin (1998), p. 113.

11 Schnabl (2006).

inégalités de ressources sociales, culturelles, physiques et financières, les personnes n'auraient en réalité pas le même « poids » dans une relation d'échange ni les mêmes chances pour accéder aux droits et au travail. Le rôle de l'Etat est donc de venir en aide aux plus faibles, et il peut le faire par le biais d'aides financières, de droits spécifiques ou de mesures de discrimination positive. C'est, du reste, la logique qui soutend le droit social dès ses débuts au XIX<sup>e</sup> siècle, droit qui n'a cessé depuis d'évoluer et de se développer au fur et à mesure qu'il a intégré une partie toujours plus grande de la population dans ses dispositifs<sup>12</sup>. Par ailleurs, les tenants de la « réponse égalitaire » ne manquent pas de rappeler que le droit social a principalement pour vocation d'assurer l'égalité des chances, et non pas l'égalité au niveau des résultats<sup>13</sup>. Pour illustrer cette thèse, on peut citer l'exemple de la France qui déploie des moyens humains et financiers supplémentaires pour soutenir les écoles situées dans les quartiers défavorisés, et qui essaie de favoriser l'accès des jeunes issus de ces quartiers dans ces fameuses « Grandes Ecoles ». C'est la même logique qui sous-tend les quotas réservés aux femmes sur les listes électorales et les efforts particuliers qui sont faits pour assurer leur insertion professionnelle après la « pause bébé<sup>14</sup> ». Il s'agit, dans les deux cas, de compenser un risque social ou familial, qui a freiné l'insertion politique, professionnelle et sociale des femmes<sup>15</sup>.

Au terme de ce bref article, dont l'objet était d'introduire au concept de « justice sociale », je me bornerai à reprendre le titre d'un colloque qui s'est tenu à Berlin en février 2005: « Der fraglich gewordene Sozialstaat ». Titre évocateur, puisqu'il renvoie au défi que nos sociétés doivent aujourd'hui relever, à savoir repenser le rôle de l'État social dans un contexte de profonde mutation.

## Bibliographie

- ARNSPERGER, CHRISTIAN & VAN PARIJS, PHILIPPE (2003): *Ethique économique et sociale*. Editions La Découverte, Paris.
- CADOR, PETRA (2005): *Le traitement juridique des violences conjugales: la sanction déjouée*. L'Harmattan. Logiques Sociales, Paris.
- CASTEL, ROBERT (éd. 1995): *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Fayard, Paris.

12 Cf. sur ce point aussi Supiot (1994).

13 Schnabl (2006).

14 Voir sur l'évolution des droits des femmes: Dekeuwer-Defossez (1998).

15 de Singly (1994); Schultheis (1991).

- COMMAILLE, JACQUES & MARTIN, CLAUDE (1998): Les enjeux politiques de la famille. Bayard, Paris.
- DEKEUWER-DEFOSSEZ, FRANÇOISE (1998): L'égalité des sexes. Dalloz, Paris.
- GROSSE KRACHT, HERMANN-JOSEF (2006): Jenseits egalitaristischer und non-egalitaristischer Theorien der Gerechtigkeit. In: Schramm, Michael & Grosse Kracht, Hermann-Josef & Kostka, Ulrike (éds. 2006), Der fraglich gewordene Sozialstaat: Aktuelle Streitfelder – ethische Grundlagenprobleme. Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn.
- LENGFELD, HOLGER & LIEBIG, STEFAN & MÄRKER, ALFREDO (2000): Politisches Engagement, Protest und die Bedeutung sozialer Ungerechtigkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 7–8/2000). <http://wwwwww.bpb.de/publikationen/JENFYU.html>
- SCHNABL, CHRISTA (2006): Soll man Gerechtigkeit egalitaristisch oder nonegalitaristisch konzipieren? Zur Bedeutung von Gleichheit für das Gerechtigkeitsverständnis im Kontext de neuen Egalitarismuskritik. In: Schramm, Michael & Grosse Kracht, Hermann-Josef & Kostka, Ulrike (éds. 2006), op.cit.
- DE SINGLY, FRANÇOIS (1994): Fortune et infortune de la femme mariée, PUF, Paris.
- SCHULTHEIS, FRANZ (1991): La famille, le marché et l'Etat providence. In: De Singly, François & Schultheis, Franz (éds. 1991): Affaires de familles, Affaires d'Etat. Sociologie de la famille. Editions de l'Est, Nancy.

# Gerechtigkeit in einem globalisierten Luxemburg

GERHARD KRUIP

## Vorbemerkung

Um über „Gerechtigkeit in einem globalisierten Luxemburg“ zu sprechen, erscheint es mir notwendig, zunächst ein paar Bemerkungen zum Begriff der „Globalisierung“ zu machen. Daran anschließend problematisiere ich den Begriff der „sozialen Gerechtigkeit“ und gehe kurz auf „christlich-sozialethische Perspektiven“ zur Problematik ein. Im Hauptteil meiner Ausführungen versuche ich schließlich, ein Konzept einer hierarchischen Ordnung verschiedener „Gerechtigkeiten“ plausibel zu machen<sup>1</sup>, woraus im Sinne eines kurzen doppelten Ausblicks sowohl holzschnittartig einige Konkretionen für die globale Ebene wie auch mit aller Vorsicht für Luxemburg selbst abgeleitet werden können.

## 1. Zum Begriff der „Globalisierung“

„Globalisierung“ bedeutet eine beschleunigte Verdichtung globaler Beziehungen verschiedenster Art. Die Welt wird dadurch kleiner. Beim Gebrauch des euphemistischen Schlagworts des „global village“ darf freilich nicht übersehen werden, dass durch diesen Prozess nicht alle Länder und Regionen gleichermaßen erfasst werden. Teilweise ist Globalisierung auch mit Exklusionsprozessen verknüpft (v.a. Schwarzafrika). Wichtige Faktoren dieser beschleunigten Entwicklung sind technische Verbesserungen und wirtschaftlich günstigere Konditionen, v.a. bei Verkehr und Transport, Wissensmanagement und Kommunikation. Ökonomisch bedeutet Globalisierung die fortschreitende Integration von Märkten, v.a. der Finanzmärkte, aber auch bestimmter Warenmärkte, z.B. von Rohstoffen, Massenwaren wie Unterhaltungselektronik, PKWs, etc. Aber nicht alle Märkte werden gleichermaßen erfasst; bestimmte Güter sind nicht oder nur begrenzt global handelbar, z.B. personenbezogene Dienstleistungen. Stark vorangetrieben wird die Globalisierung von weltweit operierenden,

1 Da dies hier nur sehr verkürzt geschehen kann verweise ich zur Vertiefung und zum ausführlicheren bibliographischen Nachweis auf Kruij (2004); (2005 a); (2005 b); (2006).

immer mächtiger werdenden multinationalen Konzernen wie z.B. Arcelor Mittal, die häufig über mehr Finanzmittel verfügen als kleinere Staaten. Auch die Arbeitsmärkte sind mehr und mehr global integriert, sowohl bei Fachkräften und hoch qualifizierten Spezialisten wie auch bei Geringqualifizierten, was Migration impliziert und die damit verbundenen Probleme der Integration, des „brain-drain“ und des „care-drain“. Globalisierung zieht nicht unbedingt eine kulturelle Homogenisierung im Sinne einer „McDonaldisierung“ nach sich, aber sehr wohl eine engere und schnellere Konfrontation mit den jeweils anderen Kulturen, so dass traditionelle Lebensformen unter Druck geraten, postkonventionelle Selbstbilder und Ethiken ausgebildet werden müssen. Dies führt gerade nicht zur Vereinheitlichung, sondern eher zu einer Betonung partikularer Identitäten. Dass dies ein hohes Konfliktpotenzial in sich birgt, konnte man an den Reaktionen auf die dänischen Mohammedkarikaturen oder die Papstrede in Regensburg ersehen. Die Nationalstaaten als bislang wichtigste Akteure verlieren sicherlich an Macht, denn vieles lässt sich, wenn überhaupt, nur noch übernational regeln, wozu es auch der Ausbildung internationaler und transnationaler politischer Institutionen und entsprechender demokratischer Prozeduren bedarf. Nationalstaaten sind heute häufig Konkurrenten um Standortvorteile der Wirtschaftsunternehmen ihrer Länder. Die Finanzierung von Staatsausgaben, besonders des Sozialstaates, wird zunehmend schwieriger, da sich das Kapital als sehr mobiler Produktionsfaktor kaum mehr besteuern lässt. Dies führt tendenziell zu höheren Steuerlasten für Arbeitnehmer und/oder eine Anhebung indirekter Steuern. Im Angesicht dieser Probleme wird die große Bedeutung der EU sichtbar. Denn sie und ihre Regulierungsmöglichkeiten versetzen uns in die Lage, wenigstens auf EU-Ebene dem Markt eine politisch und moralisch legitimierte Rahmenordnung zu geben, z.B. über das Europäische Abkommen zur Zinsbesteuerung, dem nach zähen Verhandlungen erfreulicherweise auch Luxemburg zugestimmt hat. So ist es ein Paradox, dass gerade Globalisierungsgegner in einigen europäischen Ländern zu den härtesten Gegnern des Europäischen Verfassungsvertrags gehört haben. Denn genau dieser Verfassungsvertrag hätte Europa noch mehr in die Lage versetzt, einerseits selbst in der Globalisierung besser zu bestehen, andererseits auf eine globale Verbesserung der Rahmenbedingungen hinzuarbeiten.

Wie ist die Globalisierung aus Gerechtigkeitsperspektive zu bewerten? Insgesamt gehören Deutschland und noch mehr Luxemburg sicherlich insgesamt zu den Gewinnern der Globalisierung. Wegen des mit ihr verbundenen Strukturwandels profitieren jedoch nicht alle Teile der Bevölkerung in gleicher Weise. Es gibt auch Verlierer und die soziale Ungleichheit auf nationaler Ebene wächst; v.a. weil es weniger Jobs für Geringqualifizierte gibt, deren Arbeit zunehmend von Automaten erledigt oder ins Ausland verlagert wird. Andererseits kommen uns globale Ungleichheiten stärker zu Bewusstsein. Wegen wachsender internationaler Abhängigkeiten werden sie auch stärker als Ungerechtigkeiten wahrgenommen. Obwohl unsere Länder zu den reichsten Ländern der Welt gehören,

wachsen in ihnen die sozialen Probleme. Aber zugleich gilt: unsere sozialen Probleme sind weit weniger dramatisch als die Armutprobleme, die es weltweit gibt. Hier wird ein massives Gerechtigkeitsproblem sichtbar: In welchem Verhältnis stehen die Ansprüche von Armen in den reichen Ländern zu den Ansprüchen von Armen in den armen Ländern? Sicherlich darf ersteren nicht auf Kosten der letzteren geholfen werden, z.B. durch protektionistische Maßnahmen. Durch die Globalisierung könnten, wenn sie nur sinnvoll gestaltet würde, die Chancen zur Armutbekämpfung weltweit durchaus wachsen. Wer freilich die Globalisierung mit einem Orkan vergleicht, der über uns hinwegfegt, ohne dass wir etwas tun könnten, hat schon verloren. Es gibt wohl keine Alternative zur Globalisierung, sehr wohl aber durchaus auch menschliche und weniger ungerechte Alternativen im Rahmen dessen, was sie ermöglicht.

## 2. Was ist „soziale Gerechtigkeit“?

„Mehr als zehn Jahre lang habe ich mich intensiv damit befasst, den Sinn des Begriffs ‚soziale Gerechtigkeit‘ herauszufinden. Der Versuch ist gescheitert; oder besser gesagt, ich bin zu dem Schluss gelangt, dass für eine Gesellschaft freier Menschen dieses Wort überhaupt keinen Sinn hat.“<sup>2</sup> Dieses skeptische Bekenntnis ist wahrscheinlich das am häufigsten zitierte Wort des 1992 verstorbenen österreichischen Ökonomen Friedrich August von Hayek. Von den beiden Gründen, die er für seine Behauptung anführt, ist der eine leicht zu widerlegen, der andere bedarf gründlicherer Reflexion. Hayek versteht unter „sozialer Gerechtigkeit“ „austeilende Gerechtigkeit“. Dieser Begriff könne aber nicht auf die Ergebnisse von Märkten angewandt werden, denn dort gebe es niemanden, der austeielt und für eine bestimmte Verteilung verantwortlich gemacht werden könne. Auf Ergebnisse, die durch unbeabsichtigte kumulative Effekte des Handelns vieler Einzelner zustande kommen, könne der Begriff der Gerechtigkeit nicht angewandt werden. Hier folgt Hayek der häufig zu beobachtenden, ideologieanfälligen Tendenz zur Naturalisierung des Marktes. Er tut so, als wäre der Markt keine von Menschen gemachte und aufrecht erhaltene gesellschaftliche Institution, sondern ein naturwüchsiger Prozess. Und er kennt offenbar nur eine Individualethik, keine Sozialethik, deren spezifischer Gegenstand nicht das Handeln Einzelner sondern, wie Rawls es formuliert hat, die „Tugend gesellschaftlicher Institutionen“<sup>3</sup> ist. Schon die traditionelle Katholische Soziallehre wusste um die Dialektik von „Gesinnungs- und Zuständereform“<sup>4</sup>. Die Befreiungstheologie hat mit ihrer

2 Hayek (1977), 23.

3 Rawls (1993), 19.

4 Siehe z.B. die Sozialenzyklika *Quadragesimo Anno* von 1931, Nrn. 78, 97.

„Ethik sozialer Strukturen“<sup>5</sup> den Begriff der „Strukturen der Sünde“ in das theologisch-sozialethische Vokabular eingebracht. Das Kriterium sozialer Gerechtigkeit muss auch auf gesellschaftliche Prozesse, Strukturen und Institutionen angewandt werden, weil die Frage nach der Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften gar nicht mehr anders als institutionen- oder strukturenethisch angegangen werden kann. Seinem zweiten Einwand ist jedoch nicht so leicht zu begegnen: Hayek behauptet, es seien keine Kriterien bekannt, nach denen entschieden werden könne, was soziale Gerechtigkeit sei, bzw. wer Recht habe, wenn verschiedene Konzeptionen sozialer Gerechtigkeit vorgeschlagen würden. Beobachtet man die in der Öffentlichkeit regelmäßig zum Ausdruck kommende moralische Empörung, dann sieht es so aus, als wüssten es die Menschen jedoch sehr genau. Offenbar gibt es die Einstellung, dass keiner verlieren, aber auch keiner übermäßig gewinnen darf. Der „common sense“ von Gerechtigkeitsvorstellungen liefe dann darauf hinaus, die bestehenden Relationen des status quo zu erhalten. Aber sind diese denn gerecht? Um diese Frage zu beantworten, sind Kriterien für soziale Gerechtigkeit anzugeben, die mit unterschiedlichen Begründungen von sozialer Gerechtigkeit zusammenhängen. Vorher jedoch erlaube ich mir als katholischer Sozialethiker eine kurze Bemerkung zur „christlich“-sozialethischen Perspektive und ihrem Zusammenhang zu vernunftbegründeten Moralkonzepten.

### 3. „Christlich“-sozialethische Perspektiven und vernünftige Argumentation

Das „christliche Menschenbild“ zeichnet jeden einzelnen und alle Menschen als freie, vernunftbegabtes Wesen in ihrer Beziehung zu Gott und zu anderen Menschen. Aus dieser doppelten Bezüglichkeit folgen die Prinzipien der Personalität und der Solidarität. Die Personalität verlangt, den Menschen als ein personales Wesen mit Freiheit und Würde aufzufassen. Da er dies jedoch nie allein sein kann, fordert das Prinzip der Solidarität diese wesentliche Abhängigkeit aller Menschen voneinander auch als normative Grundlage des Zusammenlebens zu begreifen. Das Konzilsdokument „Gaudium et Spes“ bringt es auf den Punkt (Nr. 3): „Es geht um die Rettung der menschlichen Person; es geht um den rechten Aufbau der menschlichen Gesellschaft“. Seit der Enzyklika *Quadragesimo Anno* werden Personalität und Solidarität durch das Prinzip der Subsidiarität ergänzt. Es regelt das Verhältnis von Personalität und Solidarität und beinhaltet zwei Dimensionen: ein Kompetenzüberschreitungsverbot und ein Hilfsgebot. Der Einzelne oder kleinere soziale Einheiten sollen solange selbst und eigenverantwortlich handeln, als sie dazu in der Lage

5 Vgl. Kruij (1988). Zur Rezeption der Theologie der Befreiung in der Christlichen Sozialethik siehe Kruij (1997).

sind. Sind sie es aber nicht, sind übergeordnete Einheiten zur Hilfe verpflichtet. Dabei gilt diese Forderung nach Hilfe nicht nur für den Extremfall der akuten Überforderung der kleineren Einheiten, sondern ist zugleich Strukturprinzip zum Aufbau gesellschaftlicher Institutionen, die so eingerichtet sein müssen, dass dem Einzelnen und kleineren Einheiten ein Höchstmaß an Eigenständigkeit zukommt. Das Subsidiaritätsprinzip ist deshalb zugleich ein Befähigungsprinzip. Für Fragen sozialer Gerechtigkeit lässt sich daraus folgern, dass alle Menschen wenigstens über ein Minimum an Gütern und Fähigkeiten verfügen müssen, um ganz Person sein zu können. Aus dem Solidaritätsprinzip folgt die Ablehnung des Individualismus und die Forderung nach wechselseitiger Verantwortung füreinander. Die Subsidiarität zielt auf ein optimales Maß zwischen Eigenverantwortung und wechselseitiger Verantwortung füreinander und die Ablehnung des Kollektivismus.

Zweifelsohne wird es für Christen unverzichtbar sein, im Einklang mit ihrem Glauben an einen gerechten Gott eine solche Position zu vertreten. Sie ist gleichwohl nicht „exklusiv christlich“. Oswald von Nell-Breuning hat mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip einmal die lapidare Feststellung getroffen: „Prinzipien sind weder katholisch noch un- oder antikatholisch, sondern ganz schlicht entweder richtig oder falsch. Und ob ein Prinzip richtig oder falsch ist, ist keine Glaubensfrage, sondern eine Sachfrage, die nicht durch Autoritätsbeweis, [...], sondern einzig und allein durch sorgfältige Sachprüfung [...] entschieden werden kann.“<sup>6</sup> Besonders das katholische sozialetische Denken unterstellt seine eigenen Prinzipien dem Vernunftkriterium. Deshalb können „[...] auch die Christen ihr politisches Engagement unter den Bedingungen pluraler Gesellschaften nur dadurch begründen, daß sie diese gegenüber allen jeweils Betroffenen „mit guten Gründen“ rechtfertigen und damit ihren partikularen Kontext christlicher Sittlichkeit transzendieren. Neben der ethischen Hermeneutik der christlichen Traditionen ist daher für kirchliche Soziallehre und christliche Gesellschaftsethik die normative Prüfung politischer Glaubenspraxis auf die Verallgemeinerungsfähigkeit der in ihr verkörperten Interessen eine nicht nur unverzichtbare, sondern auch zentrale Aufgabe.“<sup>7</sup> Obwohl heute die Plausibilitätsstrukturen andere sind als zur Blütezeit der Entstehung der Katholischen Soziallehre im 19. Jahrhundert, ist christliche Ethik in Treue zu ihrer eigenen Denktradition darauf verwiesen, allgemein-menschlich vernünftig zu argumentieren. Deshalb ist der Bezug neuer Entwürfe christlicher Sozialethik zu aktuellen philosophischen Ethikentwürfen gerade kein Bruch mit der Tradition katholischer Soziallehre.

Viele christliche Sozialethiker/innen (nicht alle!) stellen sich heute in die Tradition kantischer Ethiken. Kant fordert bekanntlich, dass der Mensch aus vernünftiger Einsicht in das selbst von ihm für richtig gehaltene moralische Gesetz handelt. Kriterium ist der

6 Nell-Breuning (1990), S. 349.

7 Emunds/Hengsbach/Möhring-Hesse (1993), S. 248.

kategorische Imperativ. In der Philosophie des 20. Jahrhunderts gab es verschiedene Reformulierungsversuche dieses kantischen Konzepts, zum Beispiel bei John Rawls, dem US-amerikanischen Philosophen, der mit seiner Theorie der Gerechtigkeit die Diskussion in der praktischen Philosophie in den 1970er Jahren wieder in Gang gebracht hat und die praktische Philosophie gewissermaßen rehabilitiert hat.

Rawls<sup>8</sup> lädt uns bekanntlich ein, ein Gedankenexperiment zu machen, um herauszufinden, wie Gerechtigkeitsfragen zu lösen sind. Wir sollen uns danach vorstellen, dass sich alle Angehörigen einer Gruppe (z.B. einer Nation), die ihre Gesellschaft nach gerechten Prinzipien aufbauen möchte, in einem Urzustand versammeln, um über die Gestaltungsprinzipien ihrer zukünftigen Gesellschaft zu beraten und per Konsens festzulegen, nach welchen Regeln diese gerechte Gesellschaft organisiert werden soll. Dabei gibt es eine wichtige Nebenbedingung, in der im Grund der auch von Kant eingeforderte „moral point of view“ versteckt ist: Dieser Urzustand steht unter dem so genannten „Schleier des Nichtwissens“: Die Menschen in diesem Urzustand wissen nicht, wer sie in der späteren Gesellschaft sein werden. Sie wissen nicht, ob sie Unternehmer sein werden oder Arbeitnehmer, ob sie Frauen oder Männer, ob sie Inländer oder Ausländer, ob sie arm oder reich, weiß oder schwarz sein werden. Sie wissen etwas über die Baugesetze einer menschlichen Gesellschaft. Sie können sich vorstellen, was eine Gesellschaft braucht, welche Institutionen, welche wirtschaftlichen Prozesse, aber sie wissen nicht, welchen Platz sie in dieser späteren Gesellschaft einnehmen werden.

Wenn man sich in diese Situation hineinversetzt, dann ist klar: Die Gespräche in diesem Urzustand unter dem Schleier des Nichtwissens, werden dazu führen, dass jeder sich in die Position aller möglichen Anderen hineinversetzt und sich beim Vorschlag einer bestimmten Gerechtigkeitsregel X fragt: Was könnte mir passieren, unter dieser Gerechtigkeitsregel, wenn ich A, B, C, D usw. wäre? Dann werden bestimmte schlimmste Fälle ausgeschlossen. Man möchte eben nicht zu denen gehören, die – weil sie zum Beispiel Frauen sind – kein Wahlrecht haben, wenn jemand ein Wahlrecht nur für Männer vorschlägt. Deswegen würde eine solche „parteiliche“ Regel abgelehnt.

John Rawls kommt mit dieser Grundidee zu zwei Gerechtigkeitsprinzipien: ein erstes Prinzip, das allgemeine und gleiche Freiheitsrechte für die Einzelnen formuliert, und ein zweites, das sogenannte Differenzprinzip. Er behauptet nämlich, man würde in einem solchen Urzustand nicht vereinbaren, dass alle das Gleiche bekommen. Weil die Menschen wissen, dass Gesellschaften nicht gut funktionieren, wenn man immer eine absolute Gleichheit herstellt, akzeptieren sie, dass es Unterschiede gibt. Es braucht Anreize, um eine wirtschaftliche Dynamik auszulösen, Anreize, um Innovationen, Fleiß, bessere Organisationsformen etc. zu belohnen. Und er zeigt, dass im Urzustand alle Beteiligten

8 Vgl. Rawls (1993) und in einer neueren Fassung seiner Theorie 2003.

noch solange möglichen Unterschieden zustimmen, als auch die am schlechtesten gestellten von diesen Unterschieden noch profitieren.

Natürlich ist es ein großes Problem, diese Theorie zu operationalisieren und auf aktuelle Gerechtigkeitsprobleme anzuwenden: Befinden wir uns heute sozusagen noch unterhalb des Punktes, unter dem die Unterschiede noch wachsen können? Oder befinden wir uns schon jenseits dieses Punktes? Ohne darauf eine Antwort zu geben, möchte ich trotzdem versuchen, den Ansatz von Rawls im Blick auf Fragen sozialer Gerechtigkeit wenigstens etwas weiter zu konkretisieren.

#### 4. Eine hierarchische Ordnung verschiedener Gerechtigkeitskonzepte im Blick auf Fragen sozialer Gerechtigkeit

Von diesem Ausgangspunkt her ist nun eine hierarchische Ordnung verschiedener „Gerechtigkeiten“ zu entwickeln. Hierarchisch nenne ich sie deshalb, weil sie aufeinander aufbauen, und zwar sowohl hinsichtlich der Plausibilität ihrer Begründbarkeit wie auch hinsichtlich der Dringlichkeit ihrer Durchsetzung. Ich skizziere kurz fünf solche „Gerechtigkeiten“.

A. Bedarfsgerechte Zuerkennung eines soziokulturellen Existenzminimums. Es braucht zunächst eine minimale *Bedarfsgerechtigkeit* für alle. Das ergibt sich schon aus dem Lebensrecht, das wir allen Menschen zugestehen. Von der Urzustandsidee her würde man sagen: Natürlich sind Gesellschaften als ungerecht zu bezeichnen, die nicht allen ihren Mitgliedern mindestens ein Lebensrecht einräumen. Es würde im Urzustand kein Konsens darüber zustande kommen, wenn jemand etwas anderes vorschlagen würde. Dem individuellen Lebensrecht entsprechen dann natürlich gewisse Hilfspflichten auf Seiten der Anderen, die aber diese Hilfspflichten nur wahrnehmen können, wenn Sie entsprechende gesellschaftliche Institutionen schaffen, die es übernehmen, für diese Hilfe für die Einzelnen zu sorgen, sofern sie bedürftig sind.

B. Der zweite Schritt wäre dann die Forderung nach *Beteiligungsgerechtigkeit*. Man kann nämlich zeigen – wie das beispielsweise Amartya Sen und Martha Nussbaum mit ihrem „Capabilities Approach“ tun<sup>9</sup>, dass die formalen Freiheiten, die zu jenen Grundrechten gehören, die auch Rawls fordert, als rein formale Freiheiten nicht ausreichen. Die Menschen

<sup>9</sup> Sen (2000); Nussbaum (1993). Der Begriff der Beteiligungsgerechtigkeit ist inzwischen zum Modebegriff geworden. Er ist angestoßen worden durch Amartya Sen und Martha Nussbaum, und ist dann sehr schnell überall aufgegriffen worden, in Deutschland zum Beispiel durch Bischof Homeyer in einem Dokument über die Beteiligungsgerechtigkeit (1998), und neuerdings auch in einem Dokument des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (2006).

müssen auch in die Lage versetzt werden, diese Freiheiten tatsächlich wahrzunehmen. Es muss um substantielle Freiheit gehen. Dazu brauchen die Menschen Fähigkeiten. Sie brauchen Bildung. Sie brauchen aber auch ein Minimum an materiellen Ressourcen, um zum Beispiel an der Kultur oder am politischen Leben teilzuhaben. Diese Beteiligungsgerechtigkeit geht also sozusagen schon ein Stück über die Bedarfsgerechtigkeit hinaus. Zu ihr gehört heute der Zugang zum Arbeitsmarkt. In Gesellschaften, die gesellschaftliche Beteiligung sehr stark über Erwerbsarbeit organisieren, und in denen die Menschen ihre Anerkennung auch in der Arbeit finden, gehört die Arbeit zu dieser Beteiligungsgerechtigkeit dazu. Es ist eine harte Verletzung der Beteiligungsgerechtigkeit, wenn wir Menschen längere Zeit oder strukturell – wie das mindestens in Deutschland geschieht – vom Arbeitsmarkt ausschließen.

C. *Faire Tauschgerechtigkeit*. Die Tauschgerechtigkeit ist ein Aspekt, der sich aus der Freiheit und Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auch als Wirtschaftsbürger/innen ergibt. Sie ist auch eine Form der Realisierung konkreter Freiheit. Das bedeutet, dass wir schon aus Gerechtigkeitsgründen marktwirtschaftliche Ordnungen brauchen. Aber der Markt braucht selbstverständlich auch eine Rahmenordnung. Betrug, Informations- und Machtasymmetrien müssen zum Beispiel verhindert werden, externe Kosten müssen internalisiert werden, etc. Daraus ergeben sich Forderungen zum Beispiel für das Mietrecht, Arbeitsrecht, Tarifrecht, Umweltrecht usw. Darüber hinaus – und das ist sehr wichtig, weil dieser dritte Aspekt sonst zu kurz greift – muss es für diejenigen, die am Markt nicht teilnehmen können, für die die Tauschgerechtigkeit deshalb eine leere Forderung ist, natürlich in diesem ersten Sinn Bedarfsgerechtigkeit und im Sinn des zweiten Punkts Beteiligungsgerechtigkeit geben.

D. *Leistungsgerechtigkeit*. Obwohl Leistungsgerechtigkeit zum breiten Konsens unserer Vorstellungen von Gerechtigkeit gehört, gibt es im Zusammenhang mit ihr massive Probleme<sup>10</sup>, vor allen Dingen wenn wir von einer *moralischen* Leistungsgerechtigkeit sprechen. Sie kennen die Frage: „Verdienen Sie, was Sie verdienen?“ Man kann diese Frage sehr unterschiedlich verstehen, aber es ist sicherlich sehr schwierig, Leistung eindeutig bewerten. Ist entscheidend, welches Ergebnis seiner Anstrengungen jemand nach objektiven Maßstäben vorlegt, oder ist entscheidend, wie stark er sich dabei (subjektiv gemessen) bemühen muss? Moralisch ist vielleicht das Bemühen relevanter. Wenn wir das aber gesellschaftlich als Leistungsgerechtigkeit installierten, würde das zu erheblichen Fehlanreizen führen. Konsequenterweise würden alle bevorzugt das tun, was ihnen besonders schwer fällt, nicht das, was sie besonders gut können. Aber auch wenn wir uns vergegenwärtigen, wie in einer komplexen Gesellschaft arbeitsteilig über Kooperation bestimmte Produkte hergestellt werden, ist es ausgesprochen schwierig, den jeweiligen Beitrag des Einzelnen zu quantifizieren. Hat der mehr verdient, der körperlich sehr stark arbeiten musste, oder hat

10 Vgl. zu dieser Kritik der Leistungsgerechtigkeit besonders Hinsch (2002).

der mehr verdient, der bei einer Kooperation eine Koordinationsfunktion übernommen hat und alles gut organisiert hat, ohne sich dabei vielleicht körperlich sehr anstrengen zu müssen? Schließlich muss noch auf das Problem hingewiesen werden, dass der Markt ja gar nicht nach Leistung belohnt, sondern die Prozesse von Angebot und Nachfrage die entscheidende Rolle spielen. Das führt ja auch zur Kränkung vieler Menschen, die sehr viel arbeiten oder sehr viel gearbeitet haben, und irgendwann durch strukturelle Veränderungen der Märkte der Situation gegenüberstehen, dass ihre Leistung nicht mehr auf dem Markt belohnt wird. Sie gilt auf einmal nichts mehr.

Das bedeutet aber nun nicht, dass wir auf generell Leistungsanreize verzichten sollten. Aber wir sollten diese Leistungsanreize nicht aus moralischen Erwägungen installieren, sondern aus Klugheitserwägungen heraus – weil wir wissen, dass Gesellschaften mit Leistungsanreizen besser funktionieren. Und wir sollten das nach dem Rawls'schen Differenzprinzip so gestalten, dass eben auch die am meisten Bedürftigen noch etwas davon haben.

E. Wenn all das gewährleistet ist, wenn wir also Bedarfsgerechtigkeit haben, Beteiligungsgerechtigkeit, Tauschgerechtigkeit und diese aus Klugheitserwägungen installierte Leistungsgerechtigkeit, dann stellt sich die Frage, ob wir darüber hinaus noch etwas weiteres tun müssen, nämlich die Ungleichheit, die sich entwickelt hat, bekämpfen. An diesem Punkt muss man tatsächlich auf das Rawls'sche Differenzkriterium zurückgreifen. Es gibt möglicherweise Ungleichheiten, die den Ärmsten nicht mehr zugute kommen. Diese müssten dann zurückgefahren werden. Aber hier ist Vorsicht geboten. Denn es könnte auch sein, dass man durch die Versuche zur Herstellung von mehr Gleichheit die wirtschaftliche Dynamik so stark beeinträchtigt, dass letztlich alle verlieren, auch und besonders die Armen. Man kann sozusagen die Umverteilung auch überziehen und dadurch denjenigen schaden, denen man eigentlich helfen wollte. Es ist wohl sehr schwierig, im konkreten Einzelfall zu wissen, ob man sich auf der einen Seite oder auf der anderen Seite des Verteilungsoptimums befindet, ob man mehr Ungleichheit zulassen muss, um allen zu nutzen, oder ob man Ungleichheit abbauen muss.

## 5. Ausblick I: Globale Perspektiven der Gerechtigkeit

Angesichts der globalen wechselseitigen Abhängigkeiten, die sich durch den Prozess der Globalisierung ergeben, ist es für die Explikation von Gerechtigkeitsmaximen notwendig, sich von der Containervorstellung des Nationalstaats zu verabschieden. Wir können die Dinge nicht mehr allein in nationalen Kategorien denken, wir können sie erst recht nicht allein in nationalen Kategorien regeln.

Seitens der katholischen Soziallehre gibt es ein großes Potential, die nationale Ebene zu überschreiten. So finden wir zum Beispiel in der katholischen Soziallehre die Lehre von der Einheit der Menschheitsfamilie<sup>11</sup>, die letzten Endes wichtiger ist als die Einheit auf nationaler Ebene, und es gibt die Lehre von der universellen Bestimmung der Güter der Erde<sup>12</sup>. Beide Theoreme relativieren sehr stark bestehende Staaten und bestehende Staatsgrenzen.

Wir sollten deshalb die genannten Aspekte der Bedarfsgerechtigkeit und der anderen Gerechtigkeiten, die ich entfaltet habe, auf die globale Ebene beziehen. Daraus würde sich dann ergeben, dass wir alle stärkere Anstrengungen zu einer weltweiten Armutsbekämpfung unternehmen müssten. Denn auch Menschen in sehr armen Ländern haben ein Recht auf Leben und damit ein Recht auf ein Minimum an Ressourcen zum Überleben. Hunger und Elend sind ein moralisches Unrecht, an dem wir jedenfalls solange schuld sind, als wir nicht alles dagegen tun, was in unserer Macht steht. Darüber hinaus gibt es ein Recht auf Entwicklung. Das könnte man auslegen in Bezug auf die Beteiligungsgerechtigkeit. Wir müssen dafür sorgen, dass Menschen auch in armen Ländern echte Beteiligungschancen haben. Es ist keine Frage, dass hierfür die Ressource Bildung ganz besonders wichtig ist. Im Blick auf die Tauschgerechtigkeit müssen wir mehr tun, um einen weniger unfairen Welthandel zu ermöglichen. Leider gibt es hier eine große Asymmetrie. Vielfach ist es so, dass die reichen Länder in denjenigen Bereichen eine Liberalisierung der Märkte fordern, in denen sie selbst einen Nutzen davon haben, während sie in anderen Bereichen gerade Märkte nicht liberalisieren, zum Beispiel im Agrarbereich, wo sie selber etwas aufgeben müssten. Das ist aber weltweit betrachtet nicht fair. Wir können von Menschen in Dritte-Welt-Ländern nicht verlangen, ihre Märkte für unsere Waren und Dienstleistungen zu öffnen, wenn wir nicht reziprok für sie das Gleiche tun. Eigentlich müssten wir sogar mehr tun, denn die Startbedingungen sind sehr unterschiedlich. Wir müssten den armen Ländern eigentlich einen gewissen Vorsprung einräumen für die Integration in den Welthandel<sup>13</sup>. Wir brauchen auch vor dem Hintergrund des Gedankens der Einheit der Menschheitsfamilie faire Regeln im Bereich der Migration. Es gibt in „Pacem in terris“ hierzu eine interessante Passage, wo von einem Recht auf Auswanderung – das ist auch international unumstritten – und zugleich von einem Recht auf Einwanderung die Rede ist (Nr. 25). Die Begründung: Auch wenn jemand Bürger eines nationalen Staates ist, hört er nicht auf, Bürger der Menschheitsfamilie zu sein. Globale Migration ließe sich so gestalten, dass sie sowohl den Herkunftsländern wie den Zielländern wie auch den Migranten selbst

11 Z.B. Mater et Magistra 157, Pacem in Terris 25, 132, Iustitia in Mundo 7.

12 Z.B. durchgängig in Centesimus Annus.

13 In der „Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik“ (2006) haben wir hierzu eine Stellungnahme erarbeitet, die die wichtigsten Forderungen zur Reform des Weltmarktes zusammenfasst.

helfen kann<sup>14</sup>. Hinsichtlich der Arbeitsplätze – die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland ist ja auch ein wichtiges Thema – muss man aus der Perspektive der Einheit der Menschheitsfamilie natürlich sagen, dass es auch sehr positiv ist, wenn Arbeitsplätze in armen Ländern entstehen – und dass wir deswegen versuchen sollten, ja eigentlich sogar verpflichtet sind, solche Prozesse nicht durch Protektionismus zu verhindern.

## 6. Ausblick II: Perspektiven für Luxemburg

Als Nicht-Luxembourger sollte ich in diesem letzten Punkt mir vielleicht nicht zu viel zutrauen und Ihnen nicht zu viel zumuten. Trotzdem habe ich mir die Frage gestellt: Was könnte das für Luxemburg bedeuten? Im folgenden kann ich einige wenige Schlaglichter eigentlich nur noch kurz aufzählen und benennen.

Der erste wichtige Punkt scheint mir zu sein: Wir müssen weltweit, aber insbesondere auch in Luxemburg, die Investitionen in Bildung stärken. Das ist auch eine wichtige Frage für den Arbeitsmarkt. Wenn es zum Beispiel unter jungen Leuten eine höhere Arbeitslosigkeit gibt als bei älteren, und wenn es unter Geringqualifizierten eine besonders hohe Arbeitslosigkeit gibt, dann ist es eine ganz besonders wichtige Aufgabe, die Bildungsmöglichkeiten für diese Geringqualifizierten zu verstärken. Dabei ist es zugleich wichtig, dass diese Bildungsangebote eine hohe Qualität haben, gerade bei den weniger Begabten, denn sonst läuft man Gefahr, die Bildungsaversionen zu verstärken, was langfristig sehr negative Konsequenzen hätte<sup>15</sup>.

Wenn man in Bildung investiert, muss man, zweitens, insbesondere auf Chancengleichheit achten. Man muss versuchen, die Unterschiede der sozialen Herkunft durch Bildung auszugleichen, was natürlich besonders dadurch gelingen kann, dass man möglichst frühzeitig mit Bildung beginnt. Da ist Luxemburg sehr viel weiter als Deutschland. Wir diskutieren immer noch über den Bildungsauftrag von Kindergärten, sind in dieser Frage in der letzten Zeit aber auch erheblich vorangekommen.

Der dritte Punkt: Wir müssen versuchen, die sozialen Sicherungssysteme demografiefest zu machen. Besonders umlagefinanzierte Systeme sind in ihrer Stabilität bedroht und müssen allmählich durch kapitalfinanzierte und bzw. oder steuerfinanzierte Systeme ersetzt werden.

Viertens: Wir müssen uns den Herausforderungen der Globalisierung offensiv stellen. Eine defensive Einstellung gegenüber der Globalisierung ist von Übel. Sie könnte zu protektionistischen Einstellungen und Maßnahmen führen, die letztlich auch uns selbst

14 Vgl. auch dazu ein Dokument der „Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik“ (2005).

15 Vgl. hierzu unser Projekt [www.menschenrecht-auf-bildung.de](http://www.menschenrecht-auf-bildung.de).

schaden würden. Wir brauchen das Gegenteil, wir brauchen eine Öffnung gerade auch für die ärmeren Länder und können nur so eine faire Rahmenordnung für die Weltwirtschaft schaffen. Das gilt auch für die internationalen Finanzmärkte, die einen globalen Rahmen brauchen. Für die Politikerinnen und Politiker heißt das natürlich, dass sie sich bemühen müssen, den Bürgerinnen und Bürgern die Angst vor der Globalisierung zu nehmen – und nicht, wie es ab und an geschieht, die Globalisierung, so ähnlich wie die Europäisierung, sozusagen als Prügelknaben zu verwenden, um von eigenen Fehlern abzulenken und die Schuld bei anderen zu suchen.

Dann brauchen wir, fünftens, eine Förderung von Arbeitsplätzen insbesondere im Dienstleistungsbereich, und dort im Niedriglohnbereich für Geringqualifizierte. Viele Geringqualifizierte finden deshalb keinen Arbeitsplatz, weil ihre Produktivität niedriger ist als die Löhne, die sie üblicherweise bekommen. Vielleicht können hier auch Kombilohnmodelle helfen, oder Konzepte wie das einer negativen Einkommensteuer, was dazu führen würde, dass sehr niedrige Löhne aufgestockt würden, damit Menschen trotz eines niedrigen Lohns ein vernünftiges Auskommen haben. Es geht um die Entwicklung von Modellen, um das Phänomen der „working poor“ zu vermeiden, ohne aber zum Beispiel durch zu hohe Mindestlöhne dafür zu sorgen, dass die Menschen ihren Arbeitsplatz wieder verlieren.

Bei all diesen Maßnahmen ist es sehr wichtig, die Handlungsfähigkeit des Staates zu bewahren. Wir brauchen für die anstehenden Probleme sicherlich einen starken Staat, der die richtigen Regelungen festsetzt und durchsetzt. Wir brauchen aber natürlich keinen „fetten“ Staat, der mit viel Aufwand an Geld und Bürokratie alles selbst zu machen versucht. Auch hier sind sicherlich Reformen notwendig. Damit der Staat dort stark sein kann, wo er stark sein muss, muss er nicht alles selber machen, aber er hat eine Gewährleistungspflicht und eine Ressourcenverantwortung. Mittel- und langfristig sollte man sicherlich die Empfehlung aussprechen, auf Staatsverschuldung soweit als irgend möglich zu verzichten. Wir in Deutschland wissen im Moment, welche Probleme man sich einhandelt, wenn man das zu lax handhabt. Die Staatsverschuldung ist auch ein Mechanismus, der in Zukunft massive Ungleichheit erzeugt. Es ist ja nicht so, dass wir uns gegenüber späteren Generationen verschulden, sondern es entstehen Schuldverhältnisse innerhalb einer Generation, die sich dann zugunsten der Gläubiger auswirken und die soziale Ungleichheit verstärken werden.

Soweit ein paar ganz kurze Anmerkungen. Die Ethik, auch die Sozialethik, hat natürlich nur eine begrenzte Kompetenz. Die Ethik ist kein Algorithmus, in dem man vorne bestimmte Statistiken einspeist, damit hinten dann konkrete ethische Forderungen herauskommen. Außerdem handelt es sich in den angedeuteten Bereichen um politische Aufgaben, die sehr viel Kompromissbereitschaft und Verständigungsbereitschaft erfordern, und bei denen die konkreten Lösungen, die erzielt werden, auch ein Stück Verhandlungsergebnis sind und sich nicht einfach aus ethischen Prinzipien deduktiv ableiten lassen. Es ist auch klar, dass

dieser Prozess immer konfliktiv bleiben wird und nie zum Ende kommen wird. Das ist aber kein Grund, sich nicht immer wieder die Frage zu stellen, ob die gefundenen Lösungen den elementaren Gerechtigkeitsforderungen noch entsprechen, die unabdingbar zu unserem Selbstverständnis als Christen und/oder als freie Bürgerinnen und Bürger sozialer und demokratischer Staaten gehören.

## Literaturverzeichnis

- EMUNDS, BERNHARD & HENGSBACH, FRIEDHELM & MÖHRING-HESSE, MATTHIAS: Ethische Reflexion politischer Glaubenspraxis: Ein Diskussionsbeitrag. In: Dies. (Hrsg.): *Jenseits Katholischer Soziallehre: Neue Entwürfe christlicher Gesellschaftsethik*. Düsseldorf, Patmos, 1993, 215–291.
- HAYEK, FRIEDRICH A. VON (1977): *Drei Vorlesungen über Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- HINSCH, WILFRIED (2002): *Gerechtfertigte Ungleichheiten: Eine Studie über die Grundsätze sozialer Gerechtigkeit*. Berlin, New York, de Gruyter.
- HOMEYER, JOSEF U.A. (1998): *Mehr Beteiligungsgerechtigkeit: Beschäftigung erweitern, Arbeitslose integrieren, Zukunft sichern: Neun Gebote für die Wirtschafts- und Sozialpolitik, Memorandum einer Expertengruppe, 29.10.1998*. Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz.
- KRUIP, GERHARD (1988): *Entwicklung oder Befreiung?: Elemente einer Ethik sozialer Strukturen am Beispiel ausgewählter Stellungnahmen aus der katholischen Kirche Mexikos (1982–1987)*. Saarbrücken, Fort Lauderdale, Breitenbach.
- KRUIP, GERHARD (1997): *Die Rezeption der Theologie der Befreiung in der Christlichen Sozialethik in Deutschland*. In: Fornet-Betancourt, Raúl (Hrsg.): *Befreiungstheologie: Kritischer Rückblick und Perspektiven für die Zukunft: Bd. 3: Die Rezeption im deutschsprachigen Raum*. Mainz: Grünewald, 41–66.
- KRUIP, GERHARD (2004): *Was ist soziale Gerechtigkeit?: Grundsätzliche Überlegungen zur aktuellen Sozialstaatsdebatte in Deutschland*. In: JANS, JAN (Hrsg.): *Für die Freiheit verantwortlich: Festschrift für Karl-Wilhelm Merks zum 65. Geburtstag*. Fribourg/Schweiz; Freiburg i.Br., Wien, Academic Press; Herder, 221–237.
- KRUIP, GERHARD (2005 a): *Was ist soziale Gerechtigkeit?: Korreferat zum Vortrag des DGB-Bundesvorsitzenden Michael Sommer*. In: HORSTER, DETLEF (Hrsg.): *Sozialstaat und Gerechtigkeit: Hannah-Arendt-Lectures und Hannah-Arendt-Tage 2004*. Weilerswist, Velbrück, 87–99.
- KRUIP, GERHARD (2005 b): *Vom „Sinn für Ungerechtigkeit“ zur „Globalisierung der Gerechtigkeit“*. In: KAPLOW, IAN & LIENKAMP, CHRISTOPH (Hrsg.): *Sinn*

- für Ungerechtigkeit: Ethische Argumentationen im globalen Kontext. Baden-Baden, Nomos, 100–116.
- KRUIP, GERHARD (2006): Erfordert die ökonomische Integration Europas eine Übereinstimmung von Gerechtigkeitsvorstellungen? Das Beispiel sozialer Gerechtigkeit. In: HEUSER, STEFAN & ULRICH, HANS G. (Hrsg.): Pluralism in Europe – One Law, One Market, One Culture? Proceedings of the Annual Conference of the Societas Ethica in Ljubljana, August 2004. Berlin, Lit, 153–170.
- NUSSBAUM, MARTHA C. (1993): Menschliches Tun und soziale Gerechtigkeit: Zur Verteidigung des aristotelischen Essentialismus. In: BRUMLIK, MICHA/BRUNKHORST, HAUKE (Hrsg.): Gemeinschaft und Gerechtigkeit. Frankfurt am Main, Fischer, 323–361.
- Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (2006): Gerechte Teilhabe: Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität. Eine Denkschrift des Gütersloh, Gütersloher Verl.-Haus.
- RAWLS, JOHN (1993): Eine Theorie der Gerechtigkeit. 7. Aufl. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- RAWLS, JOHN (2003): Gerechtigkeit als Fairneß: Ein Neuentwurf. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ (2005): Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit. Bonn, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz.
- RAWLS, JOHN (2006): Welthandel im Dienst der Armen. Bonn, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz.
- SEN, AMARTYA (2000): Ökonomie für den Menschen: Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München, Hanser.

# Croire en un monde plus juste, illusion ou espérance?<sup>1</sup>

JEAN-BAPTISTE DE FOUCAULT

Comment répondre, ou tenter de répondre, de manière claire à cette question si large et si difficile, après plus de deux jours de débat qui ont mis en évidence toute la complexité, toute la richesse aussi, de la problématique de la justice? Et cela dans le contexte particulier de la France en cette fin 2006. La réponse est sans doute dans le titre même: la croyance en un monde plus juste n'est pas une illusion, c'est une espérance. Une espérance, c'est-à-dire que ce n'est pas ou pas encore une réalité, peut-être pas même une certitude, mais une promesse et donc une possibilité qu'il nous revient de mettre en œuvre en nous engageant.

L'évolution passée justifie-t-elle l'espérance d'un monde plus juste? Il faudrait de longs développements pour tenter de répondre à cette question. Contentons-nous de quelques constatations très rapides. Le progrès technique, économique, social est général: la hausse de l'espérance de vie qui a fait reculer la fatalité de la nature en témoigne par elle-même. Le progrès est inégal. Point n'est besoin de développer ce point. On a globalement diminué la misère, mais pas nécessairement les inégalités. Le progrès est réversible, cela pour deux raisons: d'une part, la démocratie n'est jamais un état stable, elle doit se valider à chaque génération, car elle accepte la présence de ses ennemis en son sein (cf. l'expérience de l'entre-deux guerres); d'autre part, l'effondrement, le déclin économique, sont possibles (cf. l'Argentine). Le progrès a presque toujours des effets pervers, négatifs, iatrogènes comme l'on dit, d'une façon ou d'une autre. Ces effets négatifs semblent aujourd'hui croissants, du fait de l'épuisement des ressources naturelles et de l'effet de serre. Le passé n'est pas désespérant. Il permet raisonnablement d'espérer. Mais espérance n'est pas naïveté. L'espérance exige la vigilance, le discernement, l'engagement, particulièrement aujourd'hui.

1 Ce texte est un extrait de la communication faite par Jean-Baptiste de Foucault le 26 novembre 2006 à la 81<sup>e</sup> semaine sociale de France à Paris. Le texte intégral figure dans les actes de cette 81<sup>e</sup> session: *Qu'est-ce qu'une société juste?* Bayard Editions, Paris, mai 2007. Nous remercions les Semaines Sociales de France de l'aimable autorisation qu'elles nous ont donnée de publier cet extrait.

Nous avons accru nos richesses, fait reculer la misère, la dépendance vis-à-vis de la nature, cela ne veut pas dire que nous avons établi la justice. Ne les confondons pas!

Mais comment faire, précisément, pour que l'espérance de la justice se rapproche de la réalité, pour que l'écart se réduise? C'est sur cette manière de répondre plus concrètement à la question que j'aimerais centrer cet exposé, à partir de l'expérience et de la recherche qui sont les miennes, qui ne recourent qu'une partie de la réalité et qui conditionnent par conséquent mon regard, ce qu'il importe de ne jamais oublier – première condition peut-être pour une société plus juste<sup>2</sup>.

Je vous propose une réflexion en deux temps:

- D'abord, nous pourrions identifier le cahier des charges à respecter pour surmonter les obstacles qui s'opposent à l'advenue d'un monde plus juste.
- Ensuite, cela doit déboucher sur un nouvel élan, de nouvelles valeurs, de nouvelles méthodes pour construire progressivement un modèle de développement plus juste.

## 1. Pour mieux satisfaire l'exigence de justice, se doter d'un cahier des charges

Il s'agit là d'inventorier les obstacles pour mieux les surmonter. Le fait qu'ils soient nombreux ne doit pas nous décourager. Il faut les prendre un par un pour mieux les surmonter.

*Cultiver le désir de justice.* Pas de justice sans désir de justice. Il est naturel en l'homme, mais doit être entretenu. Et d'ailleurs désir de justice pour qui? Pour soi-même? Pour les autres? Pour la collectivité? Même s'il ne faut pas exagérer, nous courrons aujourd'hui le risque d'une demande individualisée de justice, chacun exigeant de l'État qu'il reconnaisse ses droits sans trop se reconnaître de devoirs, avec, parallèlement, une mise en scène médiatique sans portée réelle des injustices. Face à cette situation, face aux conceptions trop mécanistes de la justice, il faut sans cesse ranimer le désir de justice: opposer à l'appât du gain l'appât du don, selon la belle formule du Mauss (Mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales); considérer la justice en elle-même comme une richesse collective dont tous profitent.

*S'enrichir mutuellement des différentes conceptions de la justice.* Le désir de justice renvoie à une multiplicité de conceptions possibles de la justice et à une multiplicité de questions: faut-il viser l'égalité des chances ou des résultats? Faut-il pratiquer la discrimination positive, arbitrer entre égalité et équité? Faut-il accepter les inégalités lorsqu'elles sont un facteur d'efficacité et résultent d'un effort particulier? Faut-il responsabiliser les individus ou responsabiliser la collectivité? Comment trouver un équilibre satisfaisant entre ces deux

2 L'idée que chacun de nous se fait de la justice est largement conditionnée par sa propre expérience.

formes de responsabilités? Faut-il appliquer l'optimum rawlsien du réglage des inégalités au niveau qui est à l'avantage des moins favorisés, et comment définir ledit niveau? Faut-il se limiter aux aspects économiques et sociaux ou englober les différentes sphères de la vie sociale afin que nul ne soit perdant partout<sup>3</sup>? Les critères de justice varient-ils selon les systèmes de la vie sociale ou les schémas culturels de comportements, par exemple selon que l'on se meut dans la cité civique (principe d'égalité), la cité marchande (la concurrence), la cité industrielle (l'efficacité), la cité domestique (la protection), la cité de la renommée (la gloire), la cité de l'inspiration (le génie), selon la classification stimulante proposée par Boltanski et Thévenot<sup>4</sup>? Cette énumération peut sembler, à tort, décourageante. Elle montre en tous cas à quel point la réflexion a progressé sur ces sujets, aux États-Unis notamment, puis, avec un certain retard, en Europe. En fait cette apparente complexité est un réel enrichissement pour deux raisons: d'une part, nous sommes tous confrontés, dans notre vie quotidienne, à des problèmes de justice que ces réflexions peuvent nous aider à surmonter<sup>5</sup>; d'autre part, aucun principe ne semble pouvoir l'emporter sur les autres. Il y a nécessairement des compromis, des mixages à opérer, ce que nous faisons sans cesse sans le savoir.

*Prendre en compte l'extension et la complexification de la problématique de la justice.* Elle s'étend désormais bien au-delà des inégalités sociales à l'intérieur des États nations. De nouvelles thématiques apparaissent: la question de l'exclusion et de la précarité, qui s'ajoute à la question mieux balisée de l'exploitation, avec le jeu de relations entre l'une et l'autre, et une faible conceptualisation théorique du problème; la dimension intra et intergénérationnelle, avec le retournement démographique, et le fait que le chômage pèse particulièrement sur les jeunes et les seniors; la justice liée au genre, à l'équilibre dans les relations entre hommes et femmes; la nécessité de poser le problème en termes mondiaux ou régionaux et pas seulement nationaux; la montée en puissance de la question écologique, dont la solution risque de peser sur les plus faibles; le décalage croissant entre la légitimation généralisée des désirs, l'élévation constante des standards de vie et les moyens de les satisfaire, qui augmentent deux fois moins vite que dans les années soixante. Là encore, c'est la rançon du progrès. À nous de trouver les méthodes pertinentes.

*Ne pas se laisser décourager par l'imperfection de l'action et en accepter les règles.* Les rapports de force sociaux déterminent largement les champs des possibles et parasitent

3 Thèse développée par Michaël Walser dans *Les Sphères de justice*, Seuil, (1997).

4 Luc Boltanski et Laurent Thévenot – *Les économies de la grandeur* – Cahiers du centre d'étude de l'emploi, PVF (1987). Voir aussi Luc Boltanski et Eve Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard (1999).

5 Par exemple un groupe de solidarité avec des chercheurs d'emploi, tel que ceux qui fonctionnent à *Solidarités Nouvelles face au Chômage*, doit-il consacrer son énergie à aider un petit nombre de personnes en grande difficulté, ou, au contraire, aider un plus grand nombre de personnes proches du marché du travail? Il y a sans doute intérêt à combiner les deux orientations.

le désir de justice. C'est une dimension à ne pas oublier, particulièrement dans le monde chrétien. Le poids de l'argent, celui des intérêts ou des corporations<sup>6</sup> influencent considérablement la mise en œuvre de la justice, et contrarient les objectifs fixés. Il est donc essentiel de faire émerger des «acteurs de justice» là où les questions se posent – par exemple pour lutter pour le droit au travail, l'emploi des jeunes ou l'intégration des immigrés. Les niveaux d'intervention de l'action se sont multipliés et l'action politique est souvent en retard sur les faits. Ainsi, au moment où la mondialisation s'accélère avec l'entrée en scène de la Chine et de l'Inde, l'Union européenne peine à émerger comme acteur global. Il est urgent de ce point de vue de remettre sur le métier l'ouvrage de la Constitution européenne.

*Des compromis, mais temporaires et sans compromission.* Trois idées sont à mettre en valeur: premièrement, l'égalité des chances ne doit pas faire oublier l'inégalité des résultats qui risque de rompre le monde commun de la cité; il faut travailler sur les deux à la fois, ne pas sacrifier l'une à l'autre. Deuxièmement, le principe rawlsien de n'accepter les inégalités que dans la mesure où elles récompensent des efforts en définitive favorables aux plus démunis est un minimum. Appliquons-le, ce qui n'est pas si facile<sup>7</sup>. Cependant, n'en restons pas prisonniers: on peut aller plus loin que Rawls qui reste utilitariste, optimise la relation inégalités-richesse et propose un développement économique optimal. C'est la troisième idée: on peut préférer une société plus pauvre mais plus solidaire et moins inégale. La justice, l'égalité, comme valeurs, peuvent être préférées à la richesse. Cela pourrait fonder un droit à la différence dans le développement, voire un droit au non-développement, s'il est librement choisi, dans certaines communautés.

## 2. Pour un monde plus juste: de nouvelles valeurs, de nouvelles méthodes, pour un autre développement

On sent bien que pour régler tous ces problèmes, on a besoin d'une nouvelle donne, d'une nouvelle espérance, et par conséquent d'un renouvellement assez profond de nos approches. Il n'en résulte pas encore une construction collective. Nous sommes dans un intervalle, dans une attente. Mais il y a des embryons, des germes d'une autre forme de développement qui va devoir naître, si nous voulons résoudre les problèmes de l'humanité présente dans un esprit de justice.

6 Un exemple significatif: pour pérenniser le régime des retraites, on a fort légitimement augmenté la durée de cotisation. Mais le secteur privé, où l'emploi des seniors est difficile, l'a fait avec dix ans d'avance sur le secteur public, où pourtant le maintien dans l'emploi ne crée aucune difficulté.

7 Il est par exemple difficile de plaider que les très hautes rémunérations des dirigeants des grandes entreprises procurent indirectement un avantage aux plus défavorisés de la société ou même des salariés.

*Poser en termes nouveaux la régulation du capitalisme.* Après la guerre, sa dynamique a été encadrée par la montée en puissance des systèmes de redistribution, la puissance syndicale, la planification. Cela ne marche plus bien aujourd'hui. Les consommateurs, soucieux de prix bas et de produits de qualité d'un côté, les actionnaires avides de rentabilité de l'autre, pèsent trop sur les travailleurs et les managers. La production de bien-être global s'en ressent. On a donc besoin: de multiplier les alternatives, comme l'économie sociale et solidaire; de mettre en place de nouvelles institutions mondiales organisant de nouveaux systèmes de redistribution, par exemple en répartissant progressivement les plafonds d'émission des gaz à effet de serre en proportion du nombre d'habitants<sup>8</sup>; de taxer davantage la recherche de taux de rentabilité exagérés qui ne sont pas compatibles avec une croissance durable; de faire émerger de nouveaux entrepreneurs sociaux, porteurs de consommation équitable ou de lutte contre l'exclusion.

*Hiérarchiser et diversifier les désirs au service d'un autre développement.* L'abondance matérielle illimitée pour tous est un mythe: il nous faudrait trois planètes et nous n'en avons qu'une! Il n'y aura pas de justice au plan mondial sans un effort de sobriété et de lutte contre le gaspillage, sans investissements nouveaux. La tension vers l'abondance qui reste légitime, qui est une belle idée biblique (les ruisseaux de lait et de miel), doit être compensée par un effort de frugalité. L'abondance doit être désormais frugale, c'est la condition de la solidarité. L'abondance frugale et solidaire. Qu'est-ce à dire? certes, un droit pour chacun au luxe, à son luxe, mais pas à tous les luxes, afin que chacun ait sa part; mais aussi, une distinction à faire entre le vital, l'essentiel et le superflu, pour que le superflu des uns ne soit pas pris sur le vital des autres; enfin, un intérêt égal pour les activités professionnelles, les aménités relationnelles et les activités spirituelles, qui constituent trois modes égaux de développement de la personne, qui doivent être également considérées et que chacun doit pouvoir répartir de bonne manière tout au long de sa vie: c'est là la fonction du marché, être un moyen au service des personnes, et non l'inverse. Pour cela, il faut viser, au plan mondial, le plein emploi, mais un plein emploi à temps vraiment choisi, pour un travail qui ait du sens, avec une bonne protection sociale, dans un environnement de qualité: voilà ce que devrait être notre horizon désormais, celui du XXI<sup>e</sup> siècle.

*À cet effet, faire vivre et fonctionner autrement nos démocraties.* Les démocraties dont le fonctionnement est devenu purement procédural ne sont pas en mesure de respecter ce cahier des charges. Pour cela, il convient de renouer avec la promesse démocratique, avec l'exigence démocratique entendue dans son aspect utopique, spirituel<sup>9</sup> et même transcendant:

8 Le but des marchés, il convient de le rappeler, est de s'unifier par le haut, au mieux-disant, et non par le bas, au moins-disant.

9 Sur ce point, voir J.-B. de Foucault – La démocratie, une valeur spirituelle? – Document établi au nom de *Démocratie et spiritualité*, La Vie nouvelle et *Poursuivre*, pour le colloque «La politique au risque de la spiritualité» ([www.democratie-spiritualite.org](http://www.democratie-spiritualite.org)).

celui de l'égalité de dignité de chacun, si souvent évoqué, si peu respecté, si souvent bafoué. La démocratie n'est pas seulement un mode de gouvernement, c'est le régime politique qui doit donner à chacun des chances vraiment égales pour qu'il puisse donner, grâce à ses différentes facultés, le meilleur de lui-même et ainsi rendre à la société plus qu'il n'a reçu d'elle. Telle est bien la condition du développement et la base de la souveraineté démocratique. Ce que le philosophe américain John Dewey traduisait en affirmant que la démocratie implique «qu'en tout individu existe une possibilité infinie et universelle, celle d'être un roi ou un prêtre»<sup>10</sup>.

Dans ce contexte, l'éthique de la discussion apparaît comme le nouvel outillage éthique dont nos démocraties ont besoin. Il s'agit de créer des espaces de communication sans visée stratégique immédiate où les participants à un débat complexe, difficile ou conflictuel, acceptent de mettre en commun leurs informations pour en supprimer les asymétries, font remonter leur vécu et cherchent ensemble à expliciter leurs vrais désaccords ou à trouver des consensus, en dissipant les malentendus ou procès d'intention. Cette pratique permet à la démocratie représentative de fonctionner sur des bases infiniment plus solides et ainsi de traiter de manière plus fructueuse les questions de justice. Cela permettrait ainsi de ne plus opposer transformation individuelle et transformation collective. La justice sociale n'a pas nécessairement pour préalable une intensification de l'altruisme ou de l'amour du prochain, même si cela peut évidemment y aider. Mais les mesures prises en faveur d'une société plus juste trouvent vite leurs limites si elles ne sont pas accompagnées par une évolution des comportements et par une diffusion en profondeur des valeurs de justice. Les deux aspects sont donc complémentaires, mais dans les faits cette complémentarité ne va pas de soi, l'accent étant mis tantôt sur un versant, tantôt sur l'autre. De ce point de vue réconciliateur, l'acceptation plus franche et délibérée, au sein de la laïcité, de la contribution des forces religieuses et spirituelles au renouvellement démocratique et justice est nécessaire. Enfin, la question est désormais posée dans notre pays d'instituer un service civique obligatoire pour compenser les méfaits de l'individualisme et de la «décohésion» sociale et créer un «vivre ensemble» au service de l'intérêt général. Doit-il concerner seulement les jeunes, qui y verront une injonction supplémentaire mal supportée et risquent de se révolter? Ne devrait-il pas plutôt, dans un esprit de justice et d'universalité, s'imposer à tous, le moment du passage à la retraite s'avérant propice à l'accomplissement de tâches civiques pour ceux qui ne s'y seraient pas adonnés antérieurement?

10 Cité par Philippe Chaniel, Justice, don et association, La Découverte, Mauss (2001) (p. 230).

## Lecture recommandée:

BAVEREZ, NICOLAS & FOUCAULT (DE), JEAN-BAPTISTE & MINC, ALAIN (2005): Le chômage, à qui la faute? Coll. Questions de vie. Ivry-sur-Seine, Les Editions de L'Atelier.

FOUCAULT (DE), JEAN-BAPTISTE (2002): Les trois cultures du développement humain: résistance, régulation, utopie. Paris, Ed. Odile Jacob.



# Barmherzigkeit ist nicht genug<sup>1</sup>

FRANZ SEGBERS

Zehn Jahre nach dem Gemeinsamen Sozialwort laufen die Kirchen in Deutschland Gefahr, ihr politisches Potenzial zu verspielen. Damit gefährden sie das europäische Wohlfahrtsmodell.

Eigenverantwortung lautet heute das sozialpolitische Zauberwort. Auch die Kirchen propagieren es. Doch sie tragen damit dazu bei, das erfolgreiche Modell des europäischen Sozialstaats aufs Spiel zu setzen. Gewiss ist es nicht selbstverständlich, dass ein Staat für menschenwürdige Lebensbedingungen eintritt und sich zu einem Ausgleich der sozialen Gegensätze verpflichtet weiß. Diese Verpflichtung des Staates prägt das europäische Sozialmodell und unterscheidet es vom amerikanischen Staatsverständnis. Seit den 1990er-Jahren aber ist eine schleichende Angleichung der europäischen Politik an Leitbilder des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaats zu beobachten. Danach ist der Staat nur für wirklich Bedürftige verantwortlich und kann höchstens eine Grundsicherung gewährleisten. Wer mehr will, muss sich privat absichern.

Diesen unterschiedlichen Mustern von Sozialstaatlichkeit liegen konfessionelle Motive zugrunde. Man mag zu Recht kritisieren, dass Staat und evangelische Kirche im Preußen des 19. Jahrhunderts politisch eine fatale Rolle gespielt haben. Sozialpolitisch jedoch war die „Ehe von Thron und Altar“ sehr erfolgreich, denn der Staat wurde nicht nur als Macht- oder Rechtsstaat in die Pflicht genommen, sondern auch als Sozialstaat. So waren es bewusst protestantische Politiker und Beamte, die unter Bismarck bei der Ausformulierung wie auch bei der Umsetzung staatlicher Sozialreformen eine führende Rolle spielten und den Staat als Sozialstaat auf Dauer stellten.

Zu nennen sind hier Männer wie Theodor Lohmann, der die damals bahnbrechende Idee der Sozialversicherung entwickelt hat; Adolf Stoecker, der Mitbegründer des *Evangelisch-Sozialen Kongresses*; oder Friedrich Naumann, der eine demokratische Betriebsverfassung entwickelt hat. Sie alle haben ihr sozialpolitisches Engagement als Konkretisierung des lutherischen Verständnisses der Aufgaben staatlichen Handelns

1 Mit freundlicher Genehmigung von Publik-Forum, Zeitung kritischer Christen, Oberursel (D), Ausgabe 4/2007.

aufgefasst. Da sie zur politischen Klasse gehörten, konnten sie in erheblich stärkerem Maß die Politik direkt gestalten als katholische Christen – wenngleich diese sozialpolitisch gleichzogen.

Bei der Gründung des Evangelisch-Sozialen Kongresses im Jahre 1890 hat Adolf Wagner die Aufgabe des Staates in einer Weise beschrieben, die in Zeiten des Neoliberalismus wieder hochaktuell geworden ist: „Wo, wie und wann muss die Staatsgewalt in die Wirtschaft eingreifen?“ Und er gestand ein: „Wir haben den ungeheuren Fehler gemacht, zu wähnen, dass aus vollkommener Freiheit der wirtschaftlichen Bewegungen das Heil komme, während wir doch mit möglichst festen Normen des Rechts und der Sitte den wirtschaftlichen Egoismus einengen müssen.“ Dieser Grundgedanke, dass nur der Staat stark genug sei, der Wirtschaft Grenzen zu setzen, ist der sozialpolitische Beitrag des Protestantismus seit den Anfängen des Sozialstaates in der Bismarckzeit.

Ausschlaggebend für die spätere Ausgestaltung des deutschen Sozialstaates wurde dann eine konfessionelle Mischung: Typisch lutherisch ist das Ja zum Eingreifen des Staates zugunsten des sozialen Ausgleichs und einer permanenten Sozialreform – von oben. Typisch katholisch dagegen ist die Betonung des Subsidiaritätsprinzips. Ihm verdanken die freien Wohlfahrtsverbände ihre starke Stellung und Eigenständigkeit gegenüber dem Staat. Gemeinsam ist beiden konfessionellen Richtungen das entschiedene Ja zu Reformen im System und das Nein zum Sozialismus. Dieses Nein führte zu einem partnerschaftlichen Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit durch Mitbestimmung, Vermögensbildung, paritätische Finanzierung der sozialen Sicherung, Tarifverträge, Tarifautonomie. Das Prinzip der Parität der sozialen Sicherung ist also nicht nur eine Finanzierungstechnik, sondern Teil eines gesellschaftlichen Ausgleichs von Kapital und Arbeit.

In dieser Tradition bildete sich eine Sozialordnung, die insgesamt als typisch für das europäische Sozialstaatsverständnis gelten kann: Der Sozialstaat ist kein Almosenstaat nur für die wirklich Bedürftigen, sondern er sorgt durch eine aktive, gestaltende Sozialpolitik für den sozialen Ausgleich und nimmt die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft für die Finanzierung des Sozialstaates in Anspruch.

Heute rückt demgegenüber immer mehr das Konzept der Eigenverantwortung ins Zentrum sozialpolitischer Leitvorstellungen. Es entstammt einem anderen sozialemischen Hintergrund, nämlich dem freikirchlichen oder calvinistisch geprägten nordamerikanischen Kontext. Es waren historisch sehr spezifische Erfahrungen fehlender Religions- oder Glaubensfreiheit, die eine antistaatliche Grundhaltung sich entwickeln ließen, die sich dann bremsend auf die Herausbildung eines sozial verantwortlichen Staates ausgewirkt hat.

Das ist der Grund dafür, dass in den USA soziale Verantwortung des Staates oder freie Wohlfahrtspflege unbekannt sind und die Eigenverantwortung einen zentralen Stellenwert bekommt. Entsprechend organisiert sich die sozial-karitative Arbeit im Kern um ein privates System von Wohlfahrtsorganisationen. Die Folge dieser unterschiedlichen ethischen

Grundlagen lautet zugespitzt: Das europäische Sozialmodell will eine sozial gerechte Ordnung, dem amerikanischen reicht die Barmherzigkeit.

Nun wird „Eigenverantwortung“ auch hierzulande immer mehr zum Leitwort kirchlicher Beiträge zur Sozialstaatsdebatte. Die EKD-Denkschrift „Gerechte Teilhabe“ fordert eine „Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität“. Nicht anders Kardinal Karl Lehmann, wenn er auf der Herbstversammlung der Bischofskonferenz 2006 die „Stärkung der Eigenverantwortung“ in den Mittelpunkt rückte und ausführte: „Nicht eine größere Umverteilung – die im Übrigen größtenteils im Bereich der Mittelschicht stattfindet –, sondern ein verstärktes Ernstnehmen der Selbstständigkeit des Menschen ist die Zielrichtung.“ Schon im Jahr 2003 hatte das bischöfliche Papier „Das Soziale neu denken“ unmissverständlich empfohlen: „Jeder ist für die Gestaltung seines Lebens zunächst selbst verantwortlich.“

Vor zehn Jahren hatten sich die Kirchen in ihrem *Gemeinsamen Sozialwort* deutlich vom US-amerikanischen Sozialmodell abgegrenzt. Heute besteht die akute Gefahr, dass die Kirchen mit der Betonung der „Eigenverantwortung“ den Trend der Politik absegnen, sich dem US-amerikanischen Muster eines Mini-Wohlfahrtsstaates anzunähern und zudem sozialetisch zu legitimieren. Wenn sie jedoch die schleichende Entkernung des europäischen Sozialstaatskonzepts hinnehmen oder gar sozialetisch stützen, dann setzen sie auch ihren eigenen Beitrag zur Herausbildung des europäischen Sozialmodells aufs Spiel. Sie übernehmen dann eher die Rolle von Politikberaterinnen, die sich zwar punktuell einmischen, um die herrschende Politik möglich zu machen, insgesamt aber darauf verzichten, eigene Perspektiven für eine sozialstaatliche Reformpolitik zu entwickeln und in Politik umzusetzen.



# Die Zukunft der Sozialstaaten in Europa

CARLO KNÖPFEL

Viele haben schon die Sterbeglöcklein für den modernen Sozialstaat europäischer Prägung läuten hören. Doch trotz Globalisierung und demografischem Wandel, trotz Individualisierung und dem neoliberalen Hohelied auf die Eigenverantwortung ist ein funktionierender Sozialstaat für den „rheinischen“ Kapitalismus im kontinentalen Europa noch immer unabdingbar<sup>1</sup>. Das will nicht heißen, dass an der aktuellen Ausprägung von sozialer Sicherheit nicht gerüttelt werden darf. Der Sozialstaat muss sich dem gesellschaftlichen Wandel anpassen, muss neue soziale Risiken absichern, kann Leistungen abbauen, die erwiesenermaßen kaum noch Wirkung erzeugen. Doch ein radikaler Abbau steht heute nicht auf der Agenda und wird auch kaum mehr in der öffentlichen Auseinandersetzung gefordert.

Manches deutet darauf hin, dass der Sozialstaat im Globalisierungsprozess gerade nicht an Bedeutung verliert, sondern vielmehr Voraussetzung dafür ist, dass europäische Gesellschaften sich in sozialverträglicher Weise der neuen internationalen Arbeitsteilung anpassen können. Es mehren sich die Zeichen für eine Renaissance des Sozialstaates! Jenseits der tagespolitischen Auseinandersetzung um die konkrete Organisation und Finanzierung einzelner Versicherungszweige kommen neue Argumente, neue Belege, neue Daten in die Debatte, die dem Sozialstaat einen großen und positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, den flexiblen Arbeitsmarkt und die Innovationskraft einer Gesellschaft zuschreiben.

Vielleicht wird man später einmal feststellen, dass diese erneute Diskussion über die Bedeutung des Sozialstaates für moderne Gesellschaften einst mit einer unscheinbaren Grafik begann, in der die OECD den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben darstellt<sup>2</sup>. Gemeinhin war erwartet worden, dass hohe und steigende

1 Albert, (1992).

2 „Wochezeitung“ vom 27. November 2003, S. 18.

Staatsausgaben sich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Begründet wird diese Vermutung mit zwei Argumenten: Ein wachsender Staat entzieht privaten Investoren Geldmittel, die diesen für produktive Investitionen fehlen. Und der Staat setzt diese Finanzen wenig effizient für Dinge wie soziale Sicherheit ein, die der Wirtschaft kaum nützen. Umgekehrt galt das Credo, dass ein schlanker Staat die beste Voraussetzung für Produktivität, viel Eigeninitiative in der Wirtschaft und eine höhere Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ist. Und was zeigt die OECD-Grafik? Es ist kein statistisch feststellbarer Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben zu beobachten! Es gibt Länder mit hohem Wirtschaftswachstum und hohen Staatsausgaben, aber auch Länder, welche die gleiche wirtschaftliche Dynamik mit einer deutlich tieferen Staatsquote erreichen. Und es gibt aber auch Länder, die trotz geringem staatlichem Engagement nur eine kleine Steigerungsrate des Bruttoinlandprodukts erreichen. Hohes Einkommen und Wohlstand können offenbar mit höchst unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, regulatorischen Ansätzen und unterschiedlichem Grad an staatlichem Einfluss erzielt werden.

Die Erklärung dafür ist einfach: Es kommt weniger darauf an, wie viele Mittel der Staat beansprucht, entscheidend ist die Frage, was er mit diesen Mitteln macht. Wo er sie in Bildung, Forschung und Entwicklung und moderne Infrastruktur investiert, werden die Wirtschaft und die ganze Gesellschaft davon profitieren, wo die Gelder in hohen Verteidigungsbudgets, Subventionen und Staatspomp versickern, darf wenig positive Wirkung für die ökonomische Entwicklung erwartet werden. In welche Kategorie gehört die soziale Sicherheit?

Ulrich Beck bringt die Antwort auf diese Frage in gewohnter Weise auf den Punkt: „Kapitalismus braucht Demokratie, aber Demokratie braucht wiederum eine bestimmte Basis-Sicherheit. Nur wenn man diesen Zusammenhang einsieht, gibt es eine Entwicklung der kapitalistischen Wirtschaft.“<sup>3</sup>

Mit diesem Satz deutet Beck noch einen sehr grundsätzlichen Aspekt an: Ist der Sozialstaat, ist soziale Sicherheit nicht ein Wert an sich, Ausdruck eines Rechts aller Bürgerinnen und Bürger auf sozialen Schutz? Oder gewinnt der Sozialstaat nur seine Legitimität, wenn belegt werden kann, dass er auch der Wirtschaft nützt? Im Moment ist die Auseinandersetzung über die Zukunft des Sozialstaates sehr stark von dieser utilitaristischen Perspektive geprägt. Doch selbst unter dieser Einschränkung lässt sich genügend Evidenz zu Gunsten eines gut ausgebauten Sozialstaates finden.

Die Diskussion über die Zukunft des Sozialstaates in Europa wird hier mit einer kritischen Darstellung dreier Publikationen nachgezeichnet. Peter Lindert, ein amerikanischer Wirtschaftshistoriker, hat eine neue Studie über den historischen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Ausbau des Sozialstaates vorgelegt. Sie widerlegt die oft

3 „NZZ am Sonntag“ vom 13. August 2006, S. 21.

kolportierte Vermutung, dass Ausgaben für die soziale Sicherheit wachstumshemmend sind. In der Europäischen Union läuft aktuell eine intensive Diskussion über ein Europäisches Sozialmodell, zu welcher der International Council of Social Welfare ein bemerkenswertes Thesenpapier verfasst hat. Auf der Basis gemeinsamer Werte wird angesichts des gesellschaftlichen Wandels eine grundlegende Reform des Sozialstaates gefordert. Gøsta Esping-Andersen, ein dänischer Sozialwissenschaftler, zeigt schliesslich auf, in welche Richtung der Sozialstaat weiterentwickelt werden muss, damit dieser seinen Aufgaben auch in Zukunft gerecht werden kann.

### „Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century“

In seiner voluminösen Studie hat der kalifornische Wirtschaftshistoriker Peter Lindert versucht, eine einfache, aber entscheidende Frage zu beantworten: Schaden staatliche Sozialausgaben – Fürsorgeprogramme, Arbeitslosenhilfen, Altersvorsorge und Ausgaben für Bildung und Gesundheit – und die damit einhergehende Umverteilung durch die öffentliche Hand dem Wirtschaftswachstum<sup>4</sup>?

Er beginnt mit den ersten Winterhilfen für Arme des 18. Jahrhunderts in Großbritannien und Holland, wertet Daten zur Armenfürsorge des 19. Jahrhunderts aus und vergleicht die Budgets der modernen Sozialstaaten. So ist ein umfangreiches Zahlenwerk für 22 Länder aus Europa und die USA über einen Zeitraum von 250 Jahren entstanden.

Das Resultat lässt aufhorchen. Es gibt keine aus historischer Perspektive schlüssigen Beweise, wonach ein Staat wegen hoher Sozialausgaben wirtschaftlich weniger stark wäre als ein Land mit einem kleinen Wohlfahrtsbudget. Die schädlichen Auswirkungen von Sozialprogrammen auf das Wirtschaftswachstum sind entgegen der gängigen Meinung der meisten Ökonominen und Ökonomen fast null<sup>5</sup>. Ob eine Wirtschaft wächst und wie stark, hat deswegen praktisch nichts mit den Sozialausgaben zu tun.<sup>6</sup>

Wie ist dieser Befund zu erklären? Die Argumentation von Lindert ist komplexer Natur. Sie wird auf der Basis statistischer Evidenz mit demokratiebezogenen, finanzpolitischen und wettbewerbstheoretischen Überlegungen entwickelt. Sie kann hier nur in groben Zügen skizziert werden.

4 Lindert, (2004).

5 Eine Übersicht über diese Diskussion findet sich bei Burgstaller, Stieber, (2004).

6 Dies wird durch weitere aktuelle Untersuchungen von Soziologen und Ökonomen, aber auch von der OECD bestätigt. Vgl. Heuer, (2004).

Der Sozialstaat hat einen produktiven Effekt auf die Wirtschaft. Zu den Sozialausgaben zählt Lindert nicht zufällig auch Bildung und Gesundheit. Wo der Zugang zu Schulen, Berufsausbildung und medizinischer Versorgung für alle gewährleistet ist, dort profitiert auch die Wirtschaft von qualifizierten und produktiven Arbeitskräften. Der Anstieg der Lebenserwartung hat erheblich zur Steigerung des Bruttoinlandprodukts beigetragen. Über Integrationsprogramme für Arbeitslose und Armutsbetroffene wird die Leistungsfähigkeit der Erwerbstätigen verbessert und der strukturerhaltende Effekt wenig qualifizierter und darum billiger Arbeitskräfte gemildert. Die Erwerbstätigkeit von Frauen wird gefördert und damit das Arbeitskräftepotenzial deutlich erweitert.

Die Finanzierung des modernen Sozialstaates beruht nicht einfach darauf, dass den Reichen Geld weggenommen und den Armen gegeben wird und diese darum kaum mehr Anreize haben, sich um wirtschaftliche Selbständigkeit zu bemühen. Vielmehr haben Wohlfahrtsstaaten europäischen Zuschnitts eine austarierte Mischung von Steuereinnahmen entwickelt, die sich günstig auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. Ins Gewicht fällt vor allem, dass sie den Konsum stärker belasten, um die Sozialausgaben zu finanzieren. Liberale marktwirtschaftliche Länder dagegen halten überwiegend an der traditionellen Besteuerung von Kapital und Einkommen fest. Paradoxerweise werden Investitionen und Arbeit somit in vielen Ländern Europas weniger stark belastet als in den USA.

Mit diesem Finanzierungssystem einher geht die starke Belastung der Mittelschicht. Diese finanziert den größten Teil der Sozialausgaben und profitiert aber auch am meisten vom System der sozialen Sicherheit. Über politische Abstimmungen steuert so die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger das System von Finanzierung und Leistung auf einen Pfad, der ihren Eigeninteressen am ehesten entspricht. Die Mittelschicht ist bereit, hohe Steuerbelastungen für den Sozialstaat zu akzeptieren, solange sie dafür ein gut ausgebautes Sicherungssystem erhält. In langen demokratischen Entscheidungsprozessen haben die Bürgerinnen und Bürger, und nicht irgendwelche Bürokraten, Umfang und Art der Sozialleistungen bestimmt. Über die Jahre hinweg ist so ein System der sozialen Sicherheit in Europa entstanden, das den Wünschen der Mehrheit am besten entspricht.

Zwei Fehler dürfen aber gemäß Lindert moderne Wohlfahrtsstaaten nicht machen. Sie müssen Starrheiten auf dem Arbeitsmarkt vermeiden. Und sie müssen den wirtschaftlichen Strukturwandel zulassen. Ein umfassender Kündigungsschutz, Anreize zur vorzeitigen Aufgabe der Erwerbsarbeit und ein weit reichender Protektionismus beschneiden die Aussichten, gleichzeitig von einem leistungsfähigen Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftswachstum profitieren zu können. Die Flexibilität des Arbeitsmarktes und eine offene Volkswirtschaft gehören quasi als Rückseite zur gleichen Medaille wie der gut ausgebaute Sozialstaat auf der Vorderseite. Hier liegt Lindert mit seiner Positionierung wieder im *mainstream* der ökonomischen Wissenschaft.

Obwohl Linderts Buch eine historische Analyse bringt, erlaubt er sich auf Grund seiner Ergebnisse auch einen Blick in die Zukunft. Dieser ist weniger vom wirtschaftlichen Globalisierungsprozess geprägt. Vielmehr betont er den durch die demografische Entwicklung in vielen Ländern sich anbahnenden Konflikt zwischen einer wachsenden Zahl von Leistungsbezügerinnen und -bezügern auf der einen Seite und einer sinkenden Zahl von belastbaren Erwerbstätigen auf der anderen Seite. Doch die drohende Finanzkrise wird, dessen ist sich Lindert sicher, durch einen pragmatischen Mix von kleineren Steuererhöhungen und verkraftbaren Leistungskürzungen bewältigt werden. So wird sich im Interesse der Mittelschicht eine neue Balance zwischen Steuerbelastung und Sozialleistungen einstellen. Diese pragmatische Sicht wäre auch der Europäischen Union zu gönnen. Dort geht es immer aber auch um grundsätzliche Fragen zur Zukunft des Sozialstaates in Europa.

### „The Future of the European Social Model“

In der Europäischen Union findet eine breit angelegte Diskussion über das Europäische Sozialmodell und seine zukünftige Entwicklung statt. Dass diese Debatte gerade jetzt stattfindet, hat drei Gründe.

Im wirtschaftlichen Globalisierungsprozess müssen sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten ihrer Standortqualität versichern. Dazu gehört auch, zu klären, in welcher Form soziale Sicherheit den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union weiterhin gewährt werden kann. So wird die Frage intensiv diskutiert, ob sich die europäischen Staaten dem amerikanischen Modell, das die Eigenverantwortung der Individuen und die Zurückhaltung des Staates betont, annähern müssen, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Oder aber können sie auch in Zukunft darauf vertrauen, dass das Zusammenspiel von wirtschaftlichem Wettbewerb und Sozialstaat, wie es in Europa vorherrscht, auch im Zeitalter der Globalisierung seine Vorteile hat?

Der Europäische Binnenmarkt wird ungeachtet aller sonstigen Schwierigkeiten Schritt für Schritt ausgebaut. Die marktwirtschaftliche Liberalisierung muss aber sozial- und umweltpolitisch reguliert werden, damit unerwünschte gesellschaftliche Verwerfungen und ökologische Schädigungen vermieden werden. Doch welche sozialpolitischen Maßnahmen sind auf europäischer Ebene zu treffen? Welche sind den Mitgliedstaaten im Sinne der Subsidiarität zu überlassen? Wie können soziale Sicherheit und Personenfreizügigkeit miteinander verbunden werden?

Die Europäische Union hat ihre erste Osterweiterung vollzogen. Neue Länder sind in die EU eingetreten. Weitere stehen über ihren Beitritt in Verhandlung mit Brüssel. Für diese Länder haben die westeuropäischen Staaten in vielerlei Hinsicht Vorbildcharakter. Soll das auch für den Sozialstaat gelten? Welche Ausprägung kann den neuen Mitgliedstaaten

empfohlen werden? Welchen sozialen Schutz kann die Europäische Union in diesen Ländern über ihre Fonds mittragen?

All diese Fragen sind es, die zu einer intensiven Auseinandersetzung über ein Europäisches Sozialmodell geführt haben. Die Europäische Union selber hat sich an der Debatte ebenso beteiligt wie alle ihre Mitgliedstaaten, die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteure und einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Hier soll die Position des europäischen Dachverbandes der nationalen Sozialhilfeorganisationen, des *International Council of Social Welfare* (ICSW), reflektiert werden. An seinem Jahrestreffen 2005 in Luzern hat der europäische Zweig des Weltverbandes ein Strategiepapier zur Zukunft des Europäischen Sozialmodells formuliert, diskutiert und verabschiedet.<sup>7</sup>

Das Papier beginnt mit einer sehr grundsätzlichen Frage: Gibt es überhaupt so etwas wie ein Europäisches Sozialmodell? Lassen sich Schnittmengen bei den einzelnen sozialen Einrichtungen und institutionellen Regelungen finden? Oder gibt es nur verschiedene nationale Sozialstaaten, die wenig miteinander gemein haben<sup>8</sup>?

Der ICSW kommt zu einer radikalen Schlussfolgerung in seiner vergleichenden Analyse. Das Gemeinsame zwischen den europäischen Sozialstaaten wird nicht zu finden sein, wenn man die verschiedenen Sozialversicherungen systematisch miteinander vergleicht. Aus solchen Vergleichen kann sehr viel gelernt, Erfahrungen über gute und weniger gute Lösungen ausgetauscht, können auch Ansätze von einem Land auf das andere Land übertragen werden<sup>9</sup>. Aber die Schnittfläche aller konkreten Sozialsysteme wird sehr klein, wenn nicht sogar inexistent sein.

Hier wird eine andere argumentative Strategie verfolgt. Blicken wir mit Distanz auf die europäischen Sozialstaaten, so werden Gemeinsamkeiten sichtbar. Solche Gemeinsamkeiten finden sich in der Begründung für sozialstaatliches Handeln, in der Gewichtung von sozialer Sicherheit im Vergleich zu anderen gesellschaftspolitischen Zielen, in den gleichen Herausforderungen, denen sich der Sozialstaat heute in Anbetracht des gesellschaftlichen Wandels stellen muss, und in der Vermutung, dass die Zukunft des Sozialstaates in Europa nur eine gemeinsame sein kann – oder keine.

7 ICSW, (2005).

8 Immer wieder finden sich in der wirtschaftswissenschaftlichen, soziologischen und politologischen Literatur Vergleiche von Sozialstaaten. Sei dies im Zusammenhang mit dem Vergleich zwischen dem rheinischen und dem angloamerikanischen Kapitalismus (Albert, 1992), sei dies an Hand der drei zentralen gesellschaftspolitischen Ziele „Förderung der Wettbewerbsfähigkeit“, „soziale Sicherung“ und „bürgerliche Freiheit“, die dann zur Quadratur des Kreises geraten (Dahrendorf, 1997), oder dann im Versuch einer europäischen Ordnung, wie sie etwa Esping-Andersen (1990) versucht hat, und wie sie Opielka (2006) unlängst um ein viertes Modell erweitert hat.

9 Ein gutes Beispiel ist der systematische Vergleich zwischen den Sozialstaaten Schweiz und Deutschland, der in Cariget et al., (2006 b), dokumentiert ist.

Als Erstes wird auf die Strategie von Lissabon verwiesen, in der sich die Europäische Union im Jahr 2000 zum Ziel gesetzt hat, innerhalb von zehn Jahren «the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion, and respect for the environment» zu werden<sup>10</sup>. Der soziale Zusammenhalt wird hier im gleichen Atemzug genannt wie das Wirtschaftswachstum und der Schutz der Umwelt. Die enge Verknüpfung dieser drei Elemente kommt damit zum Ausdruck. Nur wenn alle drei Elemente gleichermaßen ernst genommen werden, kann das Ziel der Strategie von Lissabon erreicht werden. Mit dieser Strategie hat sich die Europäische Union also nicht nur zu einer wirtschaftlichen Kraftanstrengung verpflichtet, sondern sich ebenso zu ihrer Sozialstaatlichkeit bekannt. Ein Schwanengesang auf den europäischen Sozialstaat wurde damit sicher nicht angestimmt.

Eine zweite Quelle für das europäische Bekenntnis zur sozialen Sicherheit ist die Europäische Verfassung. Nach ihrer Ablehnung in Frankreich und in den Niederlanden ist die Zukunft für dieses Projekt ungewiss. Trotzdem fasst der Entwurf der Europäischen Verfassung wesentliche Werte zusammen, die von kaum einer Seite bestritten werden. Sie sind die Basis, auf der die Europäische Union aufgebaut ist. Dazu gehören die Achtung der Menschenwürde und der Menschenrechte, Freiheit und Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus, Nichtdiskriminierung und Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit von Mann und Frau. An diesen gemeinsamen Werten, zu der sich die Europäische Union bekennt, haben sich die nationalen Sozialstaaten messen zu lassen.

In den Zielen der Europäischen Union, wie sie im Verfassungsentwurf formuliert sind, kommen diese Werte handlungsorientiert zum Ausdruck. Die EU strebt ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum und wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaften an. Sie will Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt. Sie ist dem Schutz der Umwelt verpflichtet. Sie kämpft gegen sozialen Ausschluss und Diskriminierung und will die soziale Sicherheit und die Solidarität zwischen den Generationen fördern.

Natürlich kann man dies alles mit der Bemerkung „alles schöne Worte“ rasch beiseite legen. Und sicher sieht die politische Praxis in mancherlei Hinsicht anders aus. Aber der Europäischen Union gelingt es immer wieder, Schritte zum Konkreten hin zu machen und die Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten zu fördern. So wird im Verfassungsentwurf, und das ist der dritte Impuls, ein *social mainstreaming* für die EU-Politik vorgeschlagen. Jeder politische Bereich, in dem sich die EU engagiert und Strategien formuliert, soll über die soziale Dimension Rechenschaft ablegen. Welche Wirkung hat diese EU-Politik auf die Beschäftigung, auf den Ausbau der sozialen Sicherheit, auf die Begrenzung des sozialen Ausschlusses, auf die Förderung von Bildung und Ausbildung und auf den Schutz der

10 Zitiert nach ICSW, (2005), S. 6.

Gesundheit? Diese Fragen wären in allen politischen Vorschlägen, egal, welchen Bereich sie betreffen, zu beantworten.

Nach dieser Reflexion der sozialen Grundwerte, der sozialpolitischen Ziele und des sozialpolitischen Handelns fasst das ICSW-Papier die Kernelemente eines Europäischen Sozialmodells zusammen. Ein Europäisches Sozialmodell kann sich auf gemeinsame gesellschaftliche Werte und Prinzipien berufen. Es kann sich am Modell der sozialen Marktwirtschaft orientieren, in der wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele gleichermaßen verfolgt werden. Und es kann auf die gemeinsame Einsicht verweisen, dass eine aktive Sozialpolitik notwendig ist. Doch ohne eine Erneuerung des Europäischen Sozialmodells wird es nicht möglich sein, dem gesellschaftlichen Wandel ohne soziale Verwerfungen zu begegnen. Der ICSW betont fünf Herausforderungen, denen sich die europäischen Sozialstaaten stellen müssen.

Erstens muss das Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sozialem Zusammenhalt wiederhergestellt werden. Viele Länder haben die ökonomische Entwicklung so stark vorangetrieben, dass die sozialen Kosten inzwischen den Rahmen verantwortlichen Handelns sprengen. Der soziale Zusammenhalt in diesen Gesellschaften muss nun wieder deutlich stärker betont werden. Zweitens müssen die Arbeitsverhältnisse flexibler gestaltet werden, aber die damit einhergehenden sozialen Risiken verlässlicher im System der sozialen Sicherheit abgedeckt werden. Angesprochen ist damit das Konzept der „flexicurity“, das die Deregulierung des Arbeitsmarktes mit einem besseren sozialstaatlichen Schutz bei Arbeitsplatzverlust und drohender Verarmung verbinden will. Drittens sollen die Finanzierungssysteme für den Sozialstaat transparenter und berechenbarer gestaltet werden, so dass Umverteilungswirkungen erkennbar werden und mehr soziale Gerechtigkeit die Folge ist. Der demografische Wandel soll viertens nicht mehr nur als Bedrohung von Besitzständen beschrieben, sondern als Chance für eine neue Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen den Generationen verstanden werden. Und fünftens schließlich ist die europäische Immigrationspolitik so neu zu formulieren, dass die Interessen der Aus- und Einwanderungsländer und jene der Migrantinnen und Migranten gleichermaßen beachtet werden.

Das ICSW-Papier schließt mit dem Aufruf an den Europäischen Rat, eine Versammlung über die Zukunft der europäischen Gesellschaft (Assembly on the Future of European Society) einzuberufen, an der nach einem breiten Konsultationsprozess und unter Einbezug aller wichtigen Akteure jenseits politischer Konjunkturzyklen über eine Erneuerung des Europäischen Sozialmodells diskutiert und entschieden werden kann.

## „Putting the Horse in Front of the Cart: Towards a Social Model for Mid-Century Europe“

Gøsta Esping-Andersen beginnt seine Überlegungen zu einem solchen neuen Sozialstaatsmodell mit einem Bild: Die Debatte über die Grenzen der Finanzierbarkeit herkömmlicher Sozialstaaten gleiche einer Kutsche, die man vor das Pferd gespannt habe<sup>11</sup>. Es ist wenig sinnvoll, über die auf uns zukommenden Finanzierungsprobleme gegenwärtiger sozialstaatlicher Regelungen zu streiten, solange nicht klar ist, welches die Ziele von Wohlfahrtsstaaten in Zukunft sein sollen. Es können offenbar nicht mehr die gleichen sein wie in den vergangenen Jahrzehnten. Der gesellschaftliche Wandel hat längst zentrale Elemente dieser alten Konstruktion sozialer Sicherheit zum Verschwinden gebracht. Es gilt, um im Bild zu bleiben, das Pferd wieder vor den Wagen zu spannen, klarzumachen, wohin die Reise gehen soll, und erst dann über den Preis dieser Reise, und wer ihn zu entrichten hat, zu diskutieren.

Zunächst plädiert Esping-Andersen für einen neuen Blick auf das System sozialer Sicherheit. Es reicht nicht, nur den Sozialstaat ins Auge zu fassen. Soziale Sicherheit entsteht aus dem Zusammenspiel von Familie, Markt und Staat. Das heißt aber auch, dass die Kosten für soziale Sicherheit nicht nur beim Sozialstaat anfallen, sondern auch bei den Familien und in den Unternehmen. Wer wissen will, welches System am effizientesten und effektivsten soziale Sicherheit hervorbringt, muss Ertrag und Kosten aller drei Elemente zusammenrechnen und dann erst vergleichen. Esping-Andersen lenkt damit die Aufmerksamkeit auf *welfare regimes* oder Systeme der sozialen Sicherheit, die über den Sozialstaat hinausgreifen. Es zeigt sich dann, dass in den skandinavischen Ländern der Anteil am Bruttoinlandprodukt, der von privaten Haushalten, Unternehmen und dem Staat für soziale Sicherheit ausgegeben wird, praktisch gleich hoch ist wie in Holland oder in den USA<sup>12</sup>! Zugleich fühlen sich die Bürgerinnen und Bürger aber in den nordischen Ländern besser abgesichert als in den angelsächsischen Sozialstaaten.

Esping-Andersen mahnt noch einen zweiten Perspektivenwechsel an. Statt den Fokus ausschließlich auf spezifische soziale Gruppen wie Arbeitslose, Arme oder Kranke, denen geholfen werden muss, zu richten, sollte vermehrt eine am Lebenslauf orientierte Sozialpolitik betrieben werden. Sozialer Ausschluss oder Armut im Alter sind nicht Ereignisse, die plötzlich eintreten. Sie sind vielmehr Folge von Entwicklungen, die in der Biografie von Menschen schon früh einsetzen. Sie haben etwas mit der sozialen Herkunft und dem Bildungsweg zu tun. Wer in jungen Jahren zu wenig lernen kann, wird später Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben. Wenig qualifizierte Erwerbstätige müssen ein höheres Risiko arbeitslos

11 Esping-Andersen, (2005).

12 Esping-Andersen, (2005), S. 12.

zu werden, tragen und haben wenig Aussichten auf einen Ruhestand in wirtschaftlicher Sicherheit. Vorausblickende Sozialpolitik muss dies berücksichtigen, erst recht, wenn an die rasanten Veränderungen in der Arbeits- und Lebenswelt gedacht wird<sup>13</sup>.

Der gesellschaftliche Wandel ist für Esping-Andersen durch vier strukturelle Trends geprägt, die alle von der alten Arbeitsgesellschaft wegführen. Der erste Trend ist die demografische Verschiebung zwischen den verschiedenen Altersgruppen. Der Anteil der alten Bevölkerung wird in fast allen OECD-Ländern deutlich steigen, insbesondere der Anteil der Hochbetagten. Dies wirft nicht nur Fragen zur Finanzierbarkeit der Altersvorsorge auf, sondern vor allem auch Fragen zur Pflege dieser Menschen. Die zweite strukturelle Entwicklung betrifft das neue Rollenverständnis der Frauen. Die Erwerbsquote der Frauen steigt weiter an, und ihr Erwerbsverhalten nähert sich immer stärker jenem der Männer an. Mehr und mehr Frauen werden vollzeitlich und ohne Unterbruch von der Ausbildung bis zur Pensionierung erwerbstätig sein. Dies wirft allerdings die Frage nach den Grenzen familienorientierter Wohlfahrtsregimes auf. Die Familien – oder genauer die Familienfrauen werden in Zukunft deutlich weniger Zeit für die Kinderbetreuung und die Pflege von Familienangehörigen haben. Die Zahl der Kinder in den Familien wird weiter sinken und die Zahl der kinderlosen Frauen weiter steigen.

Der dritte Trend bezieht sich auf die Vervielfältigung familiärer Lebensformen. Die Kernfamilie ist nur noch eine Form unter anderen. Die Zahl der Alleinlebenden, Alleinerziehenden und der Patchwork-Familien steigt in allen Ländern Europas an. Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältiger Natur. Problematisch daran ist nur, dass diese verschiedenen Familienformen nicht gleichermaßen wirtschaftlich leistungsfähig sind. Die Kluft zwischen *working-poor*- und *working-rich*-Haushalten wird sich weiter vergrößern und stellt eine neue Herausforderung für die Sozialpolitik dar. Die vierte grundlegende Entwicklung hat mit dem sektoriellen Strukturwandel zu tun. Die Wissensökonomie, wie sie sich in allen OECD-Ländern immer stärker abzeichnet, verlangt nicht nur nach neuen kognitiven Fähigkeiten der Erwerbstätigen. Die Bildungsintensität der Erwerbstätigkeit steigt generell an. Gleichzeitig sinken durch die Globalisierung der Wirtschaft und die weltweite Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt die Chancen für Familien, mit einem Einkommen einen akzeptablen Lebensstandard finanzieren zu können. Familien werden immer häufiger auf zwei Lohneinkommen angewiesen sein. Und manche werden staatliche Unterstützung benötigen.

Aus diesen vier Trends zieht Esping-Andersen seine Konsequenzen für eine Neuausrichtung des Systems der sozialen Sicherheit in den OECD-Ländern. Es braucht ein neues, investives Verständnis von Sozialpolitik. Sozialpolitikerinnen und Sozialpolitiker müssen lernen lebenslauforientiert zu denken, müssen lernen, dass sozialstaatliche Ausgaben

13 Volken, Knöpfel (2004).

nicht immer nur Kosten sind, sondern Investitionen, deren Erträge später dem gleichen Sozialstaat in Form höherer Steuereinnahmen, aber vor allem auch in Form tieferer Unterstützungsleistungen zurückfließen.

Investiert werden soll in Kinder und Frauen. Frauen sollen noch viel mehr als heute erwerbstätig sein. Dies muss durch eine forcierte Politik der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit, Berufskarriere und Familie für Frau und Mann gefördert werden. Das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung muss weiter ausgebaut werden und erschwinglich sein. Durch eine frühe familienergänzende Kinderbetreuung kann zugleich mehr für die Chancengerechtigkeit der Kinder getan werden. Die Ungleichheiten aus sozialer Herkunft, die durch die heutigen Bildungssysteme kaum ausgeglichen werden, können so viel besser aufgefangen werden. Damit aber steigen auch die Chancen auf soziale Mobilität von Kindern aus bildungsfernen Haushalten. Die Kosten für Kinder müssen durch höhere Familienzulagen oder ähnliche Instrumente besser abgegolten werden.

Mit diesem Ansatz will Esping-Andersen gleich mehrere sozial- und wirtschaftspolitische Ziele anstreben<sup>14</sup>: Die Bedeutung der sozialen Vererbung von familiärem Status wird relativiert. Kinder aus armutsbetroffenen Haushalten haben viel mehr Möglichkeiten, einen erfolgversprechenden Bildungsweg einzuschlagen. Die Aussichten auf eine Erwerbstätigkeit bei guter Entlohnung werden deutlich größer. Davon können nicht nur die Betroffenen profitieren. Gut ausgebildete Erwerbstätige verbessern auch die Produktivität der Wirtschaft und erhöhen die Einnahmen des Sozialstaates. Frauen können ihr schon erreichtes Bildungsniveau viel besser in eine entsprechende Berufstätigkeit umsetzen. Dem durch die demografische Entwicklung drohenden Mangel an Fachkräften soll damit begegnet werden. Mit ihren spezifischen, durch ihre Sozialisierung erworbenen Fähigkeiten erleichtern sie zugleich den Strukturwandel der Wirtschaft von der nationalstaatlichen Industrie- hin zur globalen Dienstleistungsgesellschaft. Die sozialstaatliche Unterstützung erleichtert es den Familien stark, den vielerorts vorhandenen Kinderwunsch (beziehungsweise den Wunsch nach mehr als einem Kind) auch zu realisieren. Damit wird der (zu) tiefen Fertilitätsrate entgegengewirkt. Schließlich wird durch die langfristige Zunahme produktiver Beschäftigung von Frauen und den erwachsen gewordenen Kindern auch noch das sozialpolitische Hauptproblem der zukünftigen Finanzierung der Alterssicherung entschärft.

Esping-Andersen ist mit diesem Entwurf auf große Resonanz gestoßen<sup>15</sup>. Und natürlich auch auf Kritik. Diese hat sich vor allem an drei Punkten entzündet: an seiner Politik der „Defamiliarisierung“, an der „sozialpolitischen Instrumentalisierung der Frauen“ und am mangelnden Aktualitätsbezug.

14 Vgl. Lessenich (2004), S. 470–471.

15 Lessenich (2004), S. 469.

Esping-Andersen will erstens die Familie im System der sozialen Sicherheit entlasten. Die Förderung der Erwerbstätigkeit der Frauen muss darum durch eine Übernahme gewisser bislang typisch weiblicher (erzieherischer, pflegerischer, sorgender) Tätigkeiten in der Familie durch den Staat und den Markt ergänzt werden. Der Einbezug der Männer in die Haus- und Familienarbeit bleibt hingegen ein Lippenbekenntnis. Zweitens kann die Verantwortung für die Erziehung und Bildung der Kinder nicht mehr nur der Familie überlassen werden. Der Staat hat sich hier schon früh sehr viel stärker zu engagieren.

Beides wird allerdings nicht primär als Anrecht der Individuen gegenüber der Gesellschaft formuliert, sondern durch den sozialpolitischen Nutzen für eben diese Gesellschaft begründet. Es sind nicht zuerst Gerechtigkeitserwägungen, die für gleiche Zugangschancen zum Arbeitsmarkt für Mann und Frau und für Chancengleichheit im Bildungswesen für alle Kinder sprechen. Esping-Andersen votiert für diesen Politikwechsel, weil beides angesichts des gesellschaftlichen Wandels für das System sozialer Sicherheit unabdingbar ist.

Moderne Gesellschaften in Zeiten der Globalisierung können es sich schlicht nicht mehr leisten, auf zu viel Humankapital zu verzichten. Stephan Lessenich wirft Gøsta Esping-Andersen darum einen „Ökonomismus zum Wohlfühlen“ vor. Mit seiner dominanten Zukunftsorientierung gebe er der Politik zwar für morgen eine Perspektive, zugleich aber verwedde er damit Fragen nach den sozialpolitischen Problemen von heute. Wer nach Antworten auf die aktuelle Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Desintegration sucht, der sucht in Esping-Andersens neuen Publikationen vergebens. Doch das kann nicht überraschen, geht es dem Autor doch darum, ein europäisches Sozialmodell vorzuschlagen, das sich stärker auf die Vermeidung sozialer Schieflagen konzentriert, und weniger auf deren Überwindung.

Fazit: Der Sozialstaat europäischer Prägung hat sich in der Vergangenheit bewährt. Sein kontinuierlicher Ausbau, insbesondere im Gesundheits- und Bildungsbereich hat wesentlich zur positiven wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen. Das wird auch in Zeiten wirtschaftlicher Globalisierung, sozialen Wandels der Lebensformen und demographischer Verschiebungen so bleiben. Das amerikanische Modell mit seiner (zu) starken Betonung der Eigenverantwortung hat angesichts der grossen Verbreitung der Armut und der geringen sozialen Mobilität deutlich an Attraktivität verloren<sup>16</sup>. Trotzdem braucht es Reformen im europäischen Sozialmodell. In vielen Ländern wird Sozialpolitik noch so betrieben wie die Umweltpolitik der sechziger Jahre. Damals ging es darum, die schmutzigen Seen und Flüsse, die verdreckte Luft und die verseuchten Böden wieder sauber zu bekommen. Man sprach von einer „*end-of-pipe*“-Strategie, und meinte damit, dass erst gehandelt wurde, nachdem der Schaden schon eingetreten war. So ist das in vielen Fällen noch immer in der Sozialpolitik. Erst wenn Menschen arbeitslos werden, verarmen und sozial ausgegrenzt

16 Bauer (2006).

sind, beginnen die Akteure im Sozialstaat zu handeln. Doch ähnlich wie damals in der Umweltpolitik realisiert man heute in der Sozialpolitik, dass dies sehr teuer kommt und wenig Wirkung zeigt. Darum gewinnen jene Stimmen an Gewicht, die eine Sozialpolitik fordern, die sich am Lebenslauf von Menschen orientiert, die – wo nötig – frühzeitig interveniert und in junge Menschen investiert, damit diese kleinere soziale Risiken tragen müssen als heute. Eine solche Strategie vermag denn auch die traditionellen Instrumente des Sozialstaates über kurz oder lang zu entlasten. Mit dieser Neuausrichtung wird die Zukunft des Sozialstaats in Europa zu gewinnen sein.

## Literaturhinweise

- ALBERT, MICHEL (1992): *Kapitalismus contra Kapitalismus*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- BAUER, PHILIPP (2006): *The intergenerational transmission of income in Switzerland*. In: *WW Discussion Paper 0601*, Universität Basel, Basel.
- BURGSTALLER, MARKUS & STIEBER, HARALD (2004): *Ausgabenquoten im internationalen Vergleich: Behindern hohe Quoten die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates?* Working papers, Nr. 2, 2004, Bundesministerium für Finanzen, Wien.
- CARIGET, ERWIN & MÄDER, UELI & OPIELKA, MICHAEL & SCHULZ-NIESWANDT FRANK (HRSG., 2006): *Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich*. Rotpunktverlag, Zürich.
- DAHRENDORF, RALF (1997): *Neue Weltordnung*. In: *du, Zeitschrift der Kultur*, Mai, S. 17–20.
- ESPING-ANDERSEN, GØSTA (2005): *Putting the Horse in Front of the Cart: Towards a Social Model for Mid-Century Europe*. Discussion Paper, WRR Lecture.
- ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- HEUER, STEFFAN (2004): *Wachsen tun sie alle – solange der Staat den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt nicht verzehrt*. In: *Brand Eins*, Nr. 8, S. 38–44.
- ICSW INTERNATIONAL COUNCIL OF SOCIAL WELFARE (2005): *The future of the European Social Model. Considerations and Challenges*. Strategy Paper, Luzern.
- LESSENICH, STEPHAN (2004): *Ökonomismus zum Wohlfühlen: Gøsta Esping-Andersen und die neue Architektur des Sozialstaates*. In: *Prokla*, Nr. 136, S. 469–476.
- LINDERT, PETER H. (2004): *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Volume 1: The Story*. Cambridge University Press, New York.

- OPIELKA, MICHAEL: Der „weiche Garantismus“ der Schweiz. Teilhaberechte in der Sozialpolitik. In: NFP 51 Bulletin, Nr. 2, S. 1–6.
- VOLKEN, JEANNINE SILJA & KNÖPFEL, CARLO (2004): Armutsrisiko Nummer eins: geringe Bildung. Was wir über Armutskarrieren in der Schweiz wissen. Caritas-Verlag, Luzern.

# Le contrat intergénérationnel peut-il garantir la justice sociale et un développement durable?

GEORGES SCHROEDER ET TOM DOMINIQUE

## Introduction

Il ne paraît pas évident d'affronter la question. La justice sociale constitue un idéal que chacun perçoit différemment en raison de sa situation personnelle. La protection sociale sera-t-elle indemnitaire, reflétant l'effort contributif fourni ou doit-elle être alimentaire assurant à chacun un même niveau? Même un système de protection sociale aussi généreux que le nôtre reste toujours critiquable et perfectible, s'il est mesuré à l'aune de ses performances en matière de justice sociale. La perception de la justice sociale se modifie avec le temps. Nos parents s'accommodaient avec une approche familiale des assurances sociales, où les membres de la famille bénéficient de droits dérivés; les changements sociétaux appellent aujourd'hui des droits individuels pour chacun. En nous interrogeant si la justice sociale pourra être assurée durablement nous projetons notre conception de la justice sociale sur les générations futures, tout en ignorant si dans vingt, trente ou quarante ans la conception de la justice sociale sera encore identique à la nôtre.

On peut toutefois admettre que dans vingt, quarante ou cinquante ans il y aura toujours un besoin de garantir à chacun un accès à des soins de qualité en cas de maladie ou de perte d'autonomie, d'assurer la population contre les risques de vie que sont la vieillesse, l'invalidité et la survie, les accidents, le chômage et de supporter les familles lors de la maternité ou dans l'éducation de leurs enfants. Qu'en tout état de cause un système de protection sociale sera indispensable. C'est donc à la question du maintien d'un système de protection sociale, comme moyen de réaliser la justice sociale que l'on s'attachera. Dans ce cadre les régimes de pension constituent un élément clé dans les transferts entre générations et un facteur primordial pour maintenir la cohésion sociale au sein de la population.

## La question des pensions au plan national

Pendant longtemps la discussion sur le système de pension au Luxembourg était axée sur le niveau des pensions des régimes spéciaux du secteur public avec des taux de remplacement

de plus de 80 pour cent du dernier salaire. Les syndicats des secteurs privés cherchaient l'égalité en termes de niveau des pensions du régime général du secteur privé et des régimes spéciaux du secteur public. Ce débat a abouti en 1999 à une réforme réduisant le niveau des futures pensions du secteur public. D'autre part le niveau des pensions du régime général a été augmenté, à la suite des conclusions de la table ronde sur les pensions «Rentendösch» d'environ 10% en 2002 de manière à combler l'inégalité entre les deux régimes.

Dans ce débat sur les pensions la question sur la viabilité financière du système de pension à long terme a été reléguée au second plan. D'ailleurs la viabilité financière du régime général dans sa forme actuelle est meilleure que celle de la majorité des autres Etats membres de l'Union européenne, alors que la population en âge de travailler est relativement jeune au Luxembourg en comparaison avec la moyenne européenne. Toutefois, le vieillissement de la population créera à terme non seulement un nouveau fardeau pour les régimes de pension, mais entraînera également des dépenses importantes dans le domaine des soins de santé et des prestations en cas de dépendance. Comme la participation des pouvoirs publics au financement de la sécurité sociale au Luxembourg se situe d'ores et déjà à un niveau élevé, il y a peu d'espace de manœuvre à l'avenir pour des contributions publiques additionnelles en faveur de la sécurité sociale.

## Au plan international

Des Conseils européens successifs (Lisbonne, Nice, Stockholm) ont formulé au cours des années passées un certain nombre d'objectifs prioritaires, à savoir le développement de régimes de pension adéquats, la garantie des soins de santé et de gérontologie de qualité, la viabilité des finances publiques et la solidarité entre les générations.

En mars 2006 le Conseil européen a adopté un nouveau cadre pour le processus de protection sociale et d'inclusion sociale. Ainsi les Etats membres sont tenus de préserver la capacité des systèmes de pensions de réaliser leurs objectifs sociaux. A cet effet, dans leurs contextes nationaux spécifiques, ils doivent:

- veiller à ce que les personnes âgées ne soient pas exposées au risque de pauvreté et puissent jouir d'un niveau de vie décent; qu'ils partagent le bien-être économique de leur pays et puissent en conséquence participer activement à la vie publique, sociale et culturelle;
- donner à tous les individus accès à des dispositifs de pensions appropriés, publics et/ou privés, permettant d'acquérir des droits à pension qui leur donnent les moyens de maintenir leur niveau de vie après le départ en retraite, dans des limites raisonnables;
- promouvoir la solidarité au sein et entre les générations.

Dans les enceintes internationales et, notamment, européennes la question de la viabilité des régimes de pension est posée avec de plus en plus d'insistance. Le Conseil européen de Göteborg a conclu qu'il conviendrait que des stratégies globales visant à relever les défis économiques et budgétaires du vieillissement démographique soient présentées par les Etats membres et conjuguées à des programmes de stabilité et de convergence, et qu'elles soient examinées dans le contexte de la surveillance multilatérale, en tenant compte, comme il se doit, du principe de subsidiarité.

## **Le niveau des pensions**

Le système de pension comprend les pensions d'invalidité, de vieillesse et de survie. Le régime général de pension garantit à une personne avec des périodes obligatoires de 40 années et un revenu moyen brut proche du salaire social minimum une pension brute légèrement supérieure à celui-ci. La pension de vieillesse moyenne d'un bénéficiaire masculin de statut d'employé est de 1,86 fois le salaire social minimum. Les pensions sont adaptées à l'évolution des prix par le mécanisme d'indexation utilisé pour l'adaptation des salaires. En outre, elles sont adaptées toutes les deux années à l'évolution réelle des salaires, à condition que les ressources du régime de pension le permettent.

## **Le contrat entre générations**

Le système de pension s'appuie principalement sur la répartition, même s'il connaît un certain degré de capitalisation. Comme dans un tel système les pensions de la génération des non-actifs sont supportées par les cotisations de la génération des actifs, l'accroissement du coefficient de charge, c'est-à-dire du rapport des bénéficiaires de pension par rapport aux actifs, risque de compromettre le contrat de génération, alors que la génération des actifs ne sera éventuellement plus prête à supporter des charges excessives au profit des bénéficiaires de pension. Un tel risque n'existerait pas dans la même mesure dans un système de financement par capitalisation, où chaque génération constitue au courant de sa vie active le capital nécessaire pour financer ses propres pensions. De plus, l'augmentation de l'espérance de vie, combinée à des taux de natalité peu élevés, le vieillissement de la population risque d'entraîner un ralentissement de la croissance économique et menace la qualité et la viabilité financière à long terme des régimes de pension.

## Les pensions, un facteur essentiel pour la cohésion sociale

Le système de pension a pour but d'organiser un transfert de consommation de l'âge productif vers les années de vieillesse, afin de permettre aux personnes âgées de maintenir leur niveau de vie après cessation de leur activité professionnelle. Plusieurs mécanismes de transferts intergénérationnels assurent des niveaux adéquats des pensions à faible niveau. La redistribution de base du régime général est liée à la pension minimum. Ainsi, tout bénéficiaire a droit à la pension minimum en cas d'une affiliation égale ou supérieure à 40 années, et ceci indépendamment du montant des cotisations versées au cours de la carrière active. Le fait qu'aucune pension de survie ne puisse être inférieure à la pension minimale représente un mécanisme de redistribution envers les personnes les plus vulnérables. La solidarité au sein du groupe des pensionnés du régime général de pension s'exprime par le fait que les taux de remplacement pour les carrières planes à bas salaire sont plus élevés que ceux correspondant à des carrières avec de hauts salaires.

### Le financement des pensions

Le financement du régime général de pension est basé sur un système de répartition par périodes de couverture de 7 années, avec constitution obligatoire d'une réserve de compensation supérieure à 1,5 fois les dépenses annuelles. Le taux de cotisation est fixé au début de chaque période de couverture de 7 années afin de garantir le financement du régime pendant toute la durée de la période. Les contributions, représentant 24% des salaires bruts, sont réparties en parts égales entre les salariés, les employeurs et l'Etat.

La croissance économique extraordinaire au cours des deux dernières décennies a eu comme corollaire une expansion rapide de la population active, qui a plus que doublé en 20 années. Le seul marché de l'emploi luxembourgeois ne pouvait satisfaire la demande en main d'œuvre et l'expansion du nombre des cotisants n'était possible que par l'apport en grand nombre de main d'œuvre étrangère, soit de travailleurs migrants, soit de travailleurs frontaliers. Au cours de la même période le nombre de pensionnés a évolué beaucoup plus lentement. En 2005 le régime général de pension compte quelque 115.000 pensionnés et environ 296.000 assurés actifs. Le rapport entre la population active et la population retraitée est de 40,5% et le taux d'équilibre du régime général est proche de 21%. La progression élevée du nombre des cotisants est la cause principale d'une évolution favorable des recettes du régime général avec comme conséquence une accumulation substantielle de la réserve de compensation du régime général de pension, dont le volume a augmenté en moyenne de 7,5% par an au cours des dernières années. Les recettes courantes du régime général ont atteint 9,5% du PIB et les dépenses courantes se situent à 7,7% en 2005.

## Evolution future

Le système de pension au Luxembourg est principalement basé sur une approche de répartition et le futur pensionné acquiert une promesse, suivant laquelle des produits réalisés par d'autres seront mis à sa disposition lorsqu'il aura pris sa retraite. Suite à un afflux continu de main d'œuvre non résidente sur le marché du travail au cours des 20 dernières années, la situation actuelle est telle qu'un taux de cotisation relativement réduit permet d'assumer les charges relatives aux pensions des retraités d'aujourd'hui. Les actifs d'aujourd'hui seront les pensionnés de demain et dans la logique d'un système de répartition pure il faudra faire recours à davantage d'actifs pour maintenir l'équilibre financier. Suite à la forte migration et à la part importante de travailleurs frontaliers sur le marché du travail, la dynamique démographique de la population luxembourgeoise conditionne seulement partiellement la croissance potentielle que peut connaître l'économie nationale et les transformations qui affecteront le marché du travail.

Décrire les cheminements possibles de la situation financière des systèmes de pension à long terme est un exercice hasardeux car qu'il y a une forte corrélation d'une part, entre la croissance économique et, d'autre part, les flux migratoires et la participation des frontaliers à l'économie nationale. Le volume de la main d'œuvre disponible, et donc des cotisants du régime général, dépendra essentiellement de l'évolution de la croissance économique du pays et à priori une croissance soutenue est loin d'être certaine. Le Luxembourg avec une économie axée principalement sur le secteur financier est particulièrement exposé à des chocs exogènes de manière à ce que le système de pension doit faire face aux défis de nature économique et démographique. Il est vrai qu'à l'heure actuelle le régime général de pension possède une réserve importante correspondant à plus de trois fois ses dépenses annuelles, ce qui implique qu'à moyen terme l'équilibre financier du régime général est assuré.

Ce n'est qu'en se plaçant dans une optique à long terme qu'on peut déceler les problèmes de financement du système. Suite à une population en âge de travailler relativement jeune en comparaison avec la moyenne européenne, la viabilité financière du régime général dans sa forme actuelle dépassera celle de la majorité des Etats membres. Néanmoins des réformes devront être envisagées à moyen terme pour assurer la pérennité du régime général.

## La flexibilité du système de pension

Les principaux objectifs de la politique de réforme de pension au cours des dernières années ont été les suivants:

- amélioration des prestations dans le régime général de pension, notamment en ce qui concerne les pensions peu élevées et les pensions des femmes;

- incitations au prolongement de la carrière active, en prévoyant des taux de remplacement progressifs en fonction de l'âge de départ à la retraite et de la durée de la carrière;
- convergence des régimes spéciaux du secteur public et du régime général de pension;
- mise en œuvre d'une nouvelle loi visant d'un côté à accélérer les procédures prévues en matière de sécurité sociale, en les coordonnant avec les règles protectrices du droit du travail et de compléter, d'un autre côté, le dispositif de protection actuel par des mesures de réinsertion professionnelle au profit des travailleurs qui se voient refuser la pension d'invalidité, tout en présentant une incapacité de travail pour exercer leur dernier poste de travail;
- définition d'un cadre légal permettant le développement des régimes complémentaires de pension définis de manière volontaire au niveau des entreprises ;
- définition d'un régime de prévoyance vieillesse permettant l'épargne au niveau personnel pour se constituer une pension de vieillesse;
- instauration d'un Fonds de compensation ayant comme mission de gérer la réserve de compensation du régime général de pension en vue d'une optimisation des taux de rendement;
- introduction de différentes mesures pour permettre aux parents d'accumuler des droits de pension lorsqu'ils doivent interrompre leur carrière professionnelle pour se consacrer à l'éducation de leurs enfants.

Ces mesures reflètent le fait que le système de pension est en évolution continue et qu'il s'adapte aux nouvelles circonstances en termes de justice sociale et de soutenabilité.

La flexibilité du système est telle qu'une multitude de mesures sont envisageables dans le but de maintenir la viabilité financière du régime:

- une prolongation de la vie active;
- le maintien des travailleurs sur le marché de l'emploi par des mesures de réinsertion professionnelle;
- une adaptation du niveau du taux de remplacement garanti;
- un changement des mécanismes d'ajustement des pensions;
- un renforcement de l'effet redistributif du système de pension entre revenus élevés et revenus faibles;
- une augmentation du niveau du plafond cotisable pour relever le seuil de la solidarité entre classes socio-professionnelles et entre générations successives.

## Conclusion

Bien que la viabilité financière du régime général soit étroitement liée au niveau des pensions liquidées, il faut veiller à ce que le système assure une sécurité de revenu aux personnes âgées. Les régimes de pension constituent un élément important dans les transferts inter- et intra-générationnels. La pension constitue un facteur principal pour maintenir la cohésion sociale au sein de la population et le rôle des régimes de pension ne peut se limiter au seul paiement de prestations reflétant les contributions payées.

A moyen terme le régime général de pension peut garantir le niveau actuel des pensions, grâce à un financement mixte, basé sur des cotisations des assurés et des employeurs, une participation au financement relativement forte de l'Etat et une capitalisation partielle relativement élevée. La réserve financière permettra à l'avenir d'amortir les conséquences financières pour un nombre croissant de pensions à liquider.

La viabilité financière du système de pension dépend de manière cruciale de la croissance de l'économie et de l'emploi. En cas de crise économique ou d'une croissance faible pendant une période prolongée, il faudra veiller à ajuster les prestations et le financement de manière à maintenir la pérennité du système de pension, en commençant par des réformes paramétriques. Il faut aussi être conscient que la participation de l'Etat au financement du système implique que la pérennité du régime est fortement tributaire de l'équilibre financier de l'Etat: une crise financière de l'Etat entraînera fatalement une remise en question des recettes du régime, et par conséquent du niveau des prestations de pension et pourra menacer la durabilité financière du régime.

Même si les prestations sont actuellement à un niveau adéquat et que la couverture de la population en âge de retraite est appropriée, certains aménagements s'imposent, notamment en matière d'individualisation des droits d'assurance pension.

Le principal défi, auquel doit faire face le système de pension luxembourgeois, sera celui d'assurer sa durabilité à long terme. Dans ce but il s'agira de faire en sorte que le système garde sa capacité d'adaptation à l'évolution économique du pays et aux ressources financières disponibles, sans pour autant abandonner ses objectifs sociaux, à savoir:

- faire participer les pensionnés de manière équitable au revenu national;
- offrir des garanties crédibles aux actifs quant à leurs pensions futures.



# Le pacte de solidarité intergénérationnelle vaut aussi pour les jeunes

SYLVAIN HOFFMANN ET LAURENT UHODA  
*(Chambre des employés privés, Luxembourg)*

A bien y regarder, il faut se rendre à l'évidence, la «justice sociale», sujet non pas séculaire mais millénaire de dissertation et de palabres, est un concept kaléidoscopique. La palette de thèmes et de considérations que cette idée renferme en permet une déclinaison multiple et variée, traduisant en fait la complexité du monde dans lequel nous vivons. Chaque circonvolution de ce kaléidoscope, au fil du temps, des contextes et des théories, nous a offert son lot de réflexions nouvelles qui ne sont pourtant au final qu'une variation sur un même thème: comment agencer au mieux, le plus justement, la société des Hommes? A ce titre, la «justice sociale» n'est pas que philosophique ou économique, elle est aussi une idée politique; elle touche concrètement à l'assemblage et au fonctionnement d'une communauté où individualité et socialité vont de pair.

## A la recherche de la justice sociale

La Palisse en aurait dit autant qu'Aristote, une des caractéristiques de l'Homme est qu'il est social. Par social, nous pouvons comprendre que les relations humaines et les formes d'existence collective lui sont consubstantielles; l'être humain est sociétal. Ainsi les Européens, pour ne parler que d'eux, ont uni leurs existences, structuré et organisé leurs vies en société depuis des temps immémoriaux. Mais l'Homme est aussi un individu social dans le sens où il cherche à favoriser au sein de sa communauté d'intérêts et de destins, outre son développement culturel, l'amélioration des conditions matérielles du plus grand nombre ainsi qu'une protection aux plus vulnérables, favorisant de la sorte leur intégration. Social donc en ce qu'il est capable de tisser des réseaux de solidarité, notamment au travers d'institutions. En cela, l'Homme est aussi un animal politique: il tente de penser et d'organiser au mieux le vivre ensemble afin de pouvoir se réaliser en tant

qu'Homme, en concordance avec son essence. Que l'Homme soit cet animal social n'exclut pas la multiplicité et n'enfreint en rien son autonomie, ni son individualité. Dans une société organisée démocratiquement, l'activité, la satisfaction et l'épanouissement individuels ne sont en rien entravés par les processus collectifs qui sont engagés.

La justice sociale, maintes fois théorisée, n'est qu'une extension de l'idée de justice. Si la notion de justice au sens strict désigne ce qui est juste, le *Robert* nous indique que la justice est en fait l'appréciation, la reconnaissance et le respect des droits et du mérite de chacun; ceci cependant dans le respect des droits d'autrui. La justice sociale, décriée et déniée par ceux qui ne jurent que par l'efficacité optimale des marchés, est dans son acception moderne l'expression spécifique du juste dans les rapports sociaux. On peut en convenir aisément, dans nos sociétés industrielles et tertiaires de (sur)consommation, l'économie, qui désigne le système général dans lequel les hommes et les femmes vivant en société déploient une activité relative notamment à la production, à l'échange et à la consommation de richesses, de biens et de services, l'économie donc occupe, depuis quelques siècles, une large partie du terrain social. C'est dès lors en grande partie à travers ce prisme économique que non seulement le lien social, mais aussi nombre de droits et de devoirs se créent actuellement. On le sait d'ailleurs, l'emploi a pris dans nos sociétés modernes une position prépotente dans le processus d'intégration des individus dans leur environnement social, mais aussi dans celui de leur autonomisation.

Cela étant posé, on peut concevoir avec Arnsperger et Van Parijs une définition plus formelle de la justice sociale faisant plus particulièrement référence à «l'ensemble des principes qui régissent la définition et la répartition équitable des droits et des devoirs entre membres de la société», et ce dans un souci de neutralité morale, c'est-à-dire «dans le cadre de contraintes institutionnelles qui rendent compatibles [les] options individuelles mais qu'il faut bien déterminer collectivement et dont la vertu principale, si elles doivent être acceptées par tous, est qu'elles soient *justes*»<sup>1</sup>.

## La réalité politique de la justice sociale

Concrètement cependant, ces droits et devoirs sont en réalité évolutifs et variables en fonction des conceptions et du système de valeurs des sociétés concernées. D'un point de vue politique, les droits des citoyens ont évolué dans le temps. L'ère moderne a vu l'introduction de droits naturels et fondamentaux de l'Homme (vie, liberté, propriété, par exemple). Ces droits naturels font en quelque sorte office de droits minima du citoyen; ils furent coulés dans des textes politiques fondateurs, tels que les Déclarations des droits

1 Arnsperger et Van Parijs (2003) pp. 10–11.

de l'Homme ou les constitutions. Ainsi la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne admet-elle, à l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, que «toutes les personnes sont égales en droit» ou que «la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée».

Sous le souffle d'un vent puissant et porteur d'idéaux de liberté et d'égalité qui a balayé, historiquement et géographiquement, une partie de l'Europe, ces droits ont été complétés par un certain nombre de nouveaux droits fondamentaux plus sociaux (santé, éducation, etc.). Cette aspiration profonde au progrès social et humain a par exemple permis d'introduire, face aux questions concrètes posées par la réalité sociale en termes d'inégalités et de discriminations, la socialisation des risques et de la protection en Europe, acquise de haute lutte. La Constitution luxembourgeoise énonce pour sa part certains droits fondamentaux et libertés publiques tels que «les droits naturels de la personne humaine et de la famille», «le droit au travail [ la loi assurant] à chaque citoyen l'exercice de ce droit» ou encore «la sécurité sociale, la protection de la santé et le repos des travailleurs». Le droit naturel de la Constitution, au sens jurisprudentiel, se restreint aux questions existentielles de l'être humain, au respect de sa dignité et de sa liberté.

On l'aura compris, la dignité humaine, valeur contemporaine primordiale s'il en est, est une affaire d'Etat, hautement politique, dans le sens prédéfini où, inhérente à la nature humaine, l'organisation de la «cité» doit permettre à l'Homme de réaliser son essence et de conforter son identité. Il n'est pas inutile de se remémorer que la dignité humaine désigne en effet le respect et la considération mérités en tant qu'être humain *in se*. En vertu de ce principe de dignité, la personne humaine ne peut jamais être traitée comme un moyen mais uniquement comme une fin en soi. A la lumière des problèmes aigus de pauvreté, de discrimination, d'exclusion, de disqualification ou encore de désolidarisation en Europe, on perçoit bien le malaise qu'engendre la primauté croissante de l'économie, et plus précisément les tendances productivistes lourdes et déviantes des activités économiques qui voient la personne humaine être de plus en plus traitée, aussi au Luxembourg, comme une pure variable d'ajustement, et non comme une fin en soi. Les processus économiques, mais aussi culturels ou politiques, ont également pour effet de conforter, voire d'augmenter, les inégalités ou d'en produire de nouvelles, portant préjudice au principe d'égalité de dignité, ou même de liberté, dont doivent pouvoir jouir les citoyens au sein d'une société donnée. La difficulté de la lutte contre les inégalités réside notamment dans la croyance, oubliée des contextes sociaux, que ces phénomènes ne seraient que purement individuels. Comme l'aurait formulé l'auteur français Marcel Aymé, l'injustice sociale est une évidence si familière, elle est d'une constitution si robuste, qu'elle paraît facilement naturelle à ceux mêmes qui en sont victimes.

## La justice sociale, terreau de la cohésion sociale luxembourgeoise

Pour donner corps à ce principe de dignité à laquelle peut prétendre tout citoyen, pour être juste socialement, il a paru opportun de garantir l'équité en matière de distribution de droits mais aussi de répartition entre les membres de la société des ressources matérielles et symboliques. Viser à renforcer la justice sociale en répartissant au travers d'institutions équitables les gains et les fardeaux intrinsèques à la coopération sociale permet de catalyser la cohésion sociale en faveur de laquelle les autorités publiques annoncent vouloir s'activer depuis quelques années. Pour le Conseil de l'Europe, la cohésion sociale se définit d'ailleurs comme la capacité de la société à assurer de façon durable le bien-être de tous ses membres, incluant l'accès équitable aux ressources disponibles, le respect de la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable.

On se souvient de la résonance qu'avait obtenue en France le thème de la «fracture sociale». La question sociale est en étroite liaison avec l'idéal d'égalité, lui-même intimement connecté à la solidarité, notamment matérielle, entre les membres de la société. Tout un chacun est en droit de pouvoir jouir de l'ensemble des biens perçus comme primordiaux et valorisés par la collectivité; le respect de la dignité et l'intégration sociale passent aussi par là. Ce faisant, le développement du civisme et de la civilité s'en trouve avantage. On sait en revanche que le manque de cohésion sociale, favorisé par le recul de la solidarité et de la justice sociale, est potentiellement source d'asocialité et de conflits; il alimente un sentiment profond d'injustice sociale et d'inégalité face à la satisfaction des besoins et, dès lors, d'incapacité à mener une vie digne, décente et de qualité. Ce déséquilibre entraîne le désengagement vis-à-vis du groupe et le délitement du lien social qui peuvent menacer la paix et susciter des troubles parfois violents, possiblement mortifères pour l'ordre public. Le récent cas français est certainement illustratif des événements auxquels peuvent déboucher l'incapacité de la société à traiter et résoudre ses problèmes sociaux ainsi que la perte de repères touchant des individus qui ne trouvent pas leur place au sein d'une collectivité qui ne semble plus rien pouvoir leur apporter.

### Pas d'égalité des chances sans égalité des conditions

Qu'est une société juste pour le Luxembourg? Les enquêtes d'opinion sont une porte d'entrée, bien que largement imparfaite, sur la représentation des collectivités en la matière. L'Eurobaromètre 52.1 de juin 2000 sur la qualité de vie des Européens donnent des pistes sur les critères nationaux et indique que les Luxembourgeois pensent à 67% qu'il revient au gouvernement de réduire les écarts entre hauts et bas revenus, à 62% qu'il n'y a pas

assez de soutien du gouvernement pour les personnes pauvres, à 79% que le gouvernement devrait dépenser plus pour la protection sociale, à 73% que de trop grands écarts de revenu sont nuisibles à la société, à 78% que les différences de revenu sont trop grandes, à 73% que les riches sont de plus en plus riches et les pauvres de plus en plus pauvres et à 90% que le gouvernement doit donner les mêmes chances à tous. L'enquête sur les valeurs des Européens de 1999 (EVS)<sup>2</sup> confirme pour sa part que, au Luxembourg, la garantie des besoins de base pour tous (nourriture, logement, habillement, éducation, santé), fait office de caractéristique première d'une société juste. Les résidents luxembourgeois s'accordent d'ailleurs majoritairement sur les origines de la pauvreté qu'ils considèrent d'abord comme un manque de chance ou qui se situent dans les nombreuses injustices dans la société. Ces concepts de justice et de cohésion sociales sous-entendent donc la nécessité de corriger l'injustice sociale qui prévaut au sein de la société et qui trouve ses racines dans les inégalités, principal écueil menaçant la concorde sociale.

Par la lutte pour l'égalité, il ne faut évidemment pas entendre ou voir la volonté de rendre les citoyens égaux en gommant les différences naturelles entre eux. L'identité commune aux Hommes (qui naissent égaux en droits et en dignité) n'est pas incompatible avec l'évidente hétérogénéité humaine au sein de la société, que ce soit au regard du patrimoine naturel responsable de potentiels divers, des besoins ou désirs variés ou encore des efforts consentis; la reconnaissance de cette variété humaine est évidemment un préalable à la dynamique de lutte contre les inégalités. L'égalité des chances ne peut toutefois se concevoir sans l'égalité des conditions, que l'on peut tenter d'encourager par l'éducation et la redistribution. L'économiste Amartya Sen, détenteur du prix de la Banque centrale de Suède en sciences économiques, a fait passer l'idée que s'attaquer aux inégalités est dans le droit-fil de la promotion de la liberté de chacun de s'épanouir personnellement, de concevoir et de vivre sa vie comme il l'entend et de se réaliser en tant qu'individu citoyen. Il s'agit aussi de permettre à l'ensemble des individus qui y aspirent de participer et d'adhérer à la société dans le respect de leur autonomie.

## **La solidarité envers la jeunesse pour garantir la pérennité de la société**

La jeunesse, c'est l'avenir, dit-on souvent. Le dernier rapport de l'UNICEF sur le bien-être des enfants dans les pays riches, dans lequel d'ailleurs aucune statistique luxembourgeoise n'est disponible (comment améliorer les choses si l'on ne peut les mesurer?), indique que «le niveau réel d'un pays se mesure à l'attention qu'il accorde à ses enfants, à leur santé

2 Legrand (2002).

et à leur sécurité, à leur situation matérielle, à leur éducation et à leur socialisation, ainsi qu'à leur sentiment d'être aimés, appréciés et intégrés dans les familles et les sociétés au sein desquelles ils sont nés». Si la concorde sociale repose sur la solidarité nationale, qui est le lien de dépendance réciproque qui s'est développée entre les individus qui composent la société, mais aussi une volonté de responsabilité et d'assistance mutuelles entre ces individus, le pacte de solidarité est notamment intergénérationnel. Possiblement pensée à première vue comme «ascendante», la solidarité intergénérationnelle se doit tout autant d'être «descendante» mais également «diachronique», c'est-à-dire qu'elle s'impose aussi entre les générations présentes et futures.

Comme l'évoque en effet une publication du Bureau international du travail, «la jeunesse est une période décisive pour tous, car c'est un moment de grands changements physiques, psychologiques, économiques et sociaux. Pour la plupart, le passage à l'âge adulte correspond à la transition vers le marché du travail. Le chômage et le sous-emploi précoces hypothèquent souvent les perspectives d'emploi, comme la vie d'adulte [...] et altèrent les perspectives de rémunération. Cela affecte les possibilités de choix des individus [ndlr: et donc leur liberté] en matière d'emploi, ainsi que toute leur vie, qu'il s'agisse de leurs décisions relatives à la création d'une famille ou à l'éducation des enfants ou de leur mode de consommation. [...] Les filles et les garçons qui bénéficient d'une éducation de qualité dès leur plus jeune âge ont de meilleures chances d'entrer facilement sur le marché du travail avec de bons emplois, puis, en tant qu'adultes, d'avoir des emplois de qualité, sûrs, rémunérateurs et conférant une bonne protection sociale, notamment lors du départ à la retraite.»<sup>3</sup>

Alors que l'Eurobaromètre 66.1 de décembre 2006 signale un effritement continu depuis juillet 2005 de l'indice de confiance de l'ensemble des citoyens luxembourgeois vis-à-vis de leurs institutions, l'EVS de 1999 pointait déjà vers un effet de l'âge en matière de confiance dans les institutions, dont la palette est certes nettement plus large que celle retenue par Eurobaromètre. Ainsi la classe d'âge supérieure se montre la plus confiante vis-à-vis de la très large majorité des 16 institutions retenues, mais il est à observer que, pour quatre des institutions, les jeunes de moins de 25 ans expriment la confiance la plus faible, à savoir l'Eglise, le système d'enseignement, l'administration et les partis politiques. L'EVS insiste sur le fait que même si 61% des moins de 25 ans marquent leur confiance au système d'enseignement cela ne doit pas voiler le fait que ce taux est le plus faible de toutes les catégories d'âge. Ceci illustrerait-il un processus d'affaiblissement rampant de la cohésion sociale nourri par une perte de confiance chez les jeunes? Comme indiqué précédemment, à l'instar de l'éducation ou du logement par exemple, l'emploi est un bien, une pratique sociale devenue primordiale pour l'intégration des citoyens; c'est particulièrement un de ses

3 Rosas & Rossignotti (2005), p. 162.

attributs qui focalise une partie de l'attention, le revenu. Il conviendra de vérifier si l'EVS de 1999 aura dès lors été le signe annonciateur d'un sentiment croissant de mise à l'écart ressenti par les jeunes, par exemple en matière de chômage, de qualité de l'enseignement ou de sécurité sociale?

Quelles sont les inégalités qui frappent les jeunes dans la société et qui les discriminent entre eux? On sait que, parmi les facteurs déterminants se trouvent les conditions de naissance, telles que l'environnement social, la disponibilité d'un capital économique, social, culturel, humain ou même physique étendu, le parcours dans le système éducatif, l'entrée dans la vie active et les revenus, qui conditionnent l'accès au logement, la constitution d'un patrimoine, la fondation d'une famille, etc. Dans la suite de cet article, nous proposons de mettre brièvement en lumière quelques éléments caractéristiques des «injustices» que peuvent subir les jeunes, traduisant les défauts des mécanismes de justice sociale, et qui peuvent constituer un frein à la cohésion sociale et au plein épanouissement des personnes touchées. Il ne s'agira pas de fournir des réponses aux problèmes identifiés mais, plus simplement, de mettre en exergue que, même dans un pays de cocagne, la jeunesse doit en toute évidence bénéficier de l'attention soutenue de la société dans son ensemble, tant pour la jeunesse elle-même que pour le reste de la société actuelle et à venir. En effet, pour un jeune, entrer dans la vie et sur le marché du travail d'un bon pied est essentiel, «non seulement pour la *réussite* professionnelle, mais aussi parce que cela a des effets multiplicateurs sur toute la vie des individus, de leur famille et de leur pays»<sup>4</sup>.

## Un contexte familial déterminant

La famille peut se révéler être, par le déficit en capital culturel et social qui la pénalise, une des causes principales d'inégalité constituant une entrave sérieuse à l'accès des individus à une vie digne et au principe de chances égales. Les aspects monétaires y sont également vitaux; alors que 20% des enfants de moins de 16 ans étaient frappés par le risque de pauvreté en 2005, de même pour 15% des 16–24 ans<sup>5</sup>, une analyse du CEPS sur la pauvreté entre générations<sup>6</sup> conforte l'idée de la nécessité d'une équité intergénérationnelle par le biais d'une action publique correctrice d'un certain atavisme social discriminatoire. Le CEPS explique en effet que le fait d'avoir été confronté à la pauvreté au cours de l'adolescence peut à la fois augmenter le risque de pauvreté une fois l'âge adulte atteint et conduire à des

4 Rosas & Rossignotti, *ibid.*

5 Berger (2007), p. 36.

6 CEPS, PSELL-3/2005.

difficultés en matière de formation, notamment de haut niveau, d'insertion dans le monde du travail ainsi qu'être à la source de problèmes de santé.

L'inégalité exprimée par la pauvreté peut donc se transmettre entre générations et met en évidence l'importance d'une action de politique sociale en faveur de la justice sociale. Notons à cet égard que la question de la transmission du capital économique familial sans mécanisme public correcteur constitue également un facteur reproducteur d'inégalités. Une chronique antérieure du PSELL informe en outre que le poids de l'hérédité sociale, en termes de mobilité sociale intergénérationnelle, reste relativement fort au Luxembourg avec un indice global de reproduction sociale de 49%<sup>7</sup>.

## L'emploi, vecteur majeur d'intégration dans une société du tout économique

Nous l'avons vu, de toute évidence, le fait d'avoir un emploi constitue la porte d'entrée sociale par excellence, parce qu'il est un facteur indispensable d'intégration et d'autonomisation, alors que le chômage constitue, lui, le revers de la même médaille. D'après l'enquête EVS déjà citée, plus de 90% des Luxembourgeois considèrent le travail comme une valeur importante, sans que l'enquête ne permette toutefois de distinguer si le travail constitue en effet une valeur en tant que telle ou s'il est plutôt considéré comme indispensable pour l'accès à d'autres valeurs: la fondation d'une famille, la sécurité (matérielle), les loisirs, etc. Dans le contexte social actuel, l'emploi est une pratique sociale normative. De ce fait, après avoir permis aux jeunes de sortir la tête haute de leur parcours scolaire, il importe donc, pour leur éviter une marginalité stigmatisante, que les jeunes puissent entrer dans l'âge adulte, s'identifier à la société et participer à son développement en accédant aisément à un emploi de qualité.

En revanche, comme le note Xavier Molénat, le chômage des jeunes recèle dans cette optique «une importance prépondérante, à cause de ce que L. Chauvel appelle *l'hystérésis de la socialisation transitionnelle*. Cette expression quelque peu barbare désigne le fait que les difficultés que les jeunes rencontrent au moment du passage des études au marché du travail ne se rattrapent jamais complètement. Il y a donc un effet rémanent (hystérésis) de l'entrée dans la vie adulte (la socialisation transitionnelle)»<sup>8</sup>. Xavier Molénat entend par là qu'en matière de trajectoire sociale toutes les étapes antérieures de la vie ont un impact sur les étapes ultérieures, ce qui revient à dire que vouloir «se réinventer une trajectoire sociale passé l'âge d'une trentaine d'années, voire bien avant, relève de l'exception». Cela

7 CEPS, PSELL-3/2004.

8 Molénat (2007), pp. 38-40.

est d'autant plus sérieux que nous vivrions en effet actuellement une époque où, «pour la première fois depuis longtemps, les jeunes générations connaissent une entrée dans la vie adulte plus difficile que celle de leurs parents»<sup>9</sup>.

Le sociologue Louis Chauvel, cité par Molénat, parle à cet égard de «l'exceptionnel destin social de la *génération 68*, née entre 1945 et 1955, qui a grandi en temps de paix et profité des *trente glorieuses* leur permettant une mobilité sociale ascendante inouïe, assurant une rentabilité maximale de leurs diplômes. Aujourd'hui, la *génération 68* s'apprête à prendre sa retraite après une vie de travail pratiquement sans accroc, et après avoir fait jouer l'ascenseur social comme aucune génération auparavant». Cette «génération gâtée» constituerait toutefois en quelque sorte un épiphénomène puisque les générations nées après 1955 auraient connu une dégradation progressive de leurs «chances de vie», liée notamment à l'apparition du chômage de masse.

## **Doublement du nombre de jeunes demandeurs d'emploi en cinq ans**

S'il existe en effet actuellement une vérité indubitable en termes d'insertion professionnelle des jeunes, c'est que le premier emploi des jeunes consiste à trouver un emploi. En période de chômage important, les jeunes qui entrent sur le marché du travail connaissent évidemment plus de difficultés à trouver un emploi. D'après les données du Statec, on observe que le phénomène du chômage des jeunes est déjà présent au Luxembourg en 1980, où près de 50% des demandeurs d'emploi sont alors âgés de moins de 25 ans. Proportionnellement parlant, la situation semble actuellement moins dramatique pour les jeunes qui ne représentent plus qu'un peu plus d'un cinquième des demandeurs d'emploi. Or, leur nombre absolu a crû drastiquement: il a doublé entre 2000 et 2005, passant de 906 à 1.847, et a largement plus que triplé entre 1980 et 2005 (529 jeunes demandeurs d'emploi en 1980)<sup>10</sup>. Le chômage des jeunes connaît donc une tendance à la hausse, parallèlement au taux de chômage global. Si l'on regarde du côté d'Eurostat, le chômage des jeunes passe de 3,8% en 1990 (507 demandeurs) à 14,2% en 2006, après un pic en 2004 à 16,8%. Le taux de chômage des jeunes en 2006 se trouve ainsi légèrement en dessous de la moyenne européenne. Le phénomène qui voit un taux de chômage des jeunes plus élevé que le taux global s'observe de manière générale dans les pays européens. Si l'on compare toutefois le taux de chômage des jeunes par rapport au taux de chômage global, le rapport est particulièrement élevé pour le Luxembourg. En 2006, on y trouve en effet un taux luxembourgeois qui est près de trois fois plus élevé

<sup>9</sup> Molénat (2007), *ibid.*

<sup>10</sup> Source: Statec.

que le taux de chômage global, alors que la moyenne européenne de ce rapport équivaut plutôt au double<sup>11</sup>. Constatons en outre que le taux de chômage des 15–34 ans, cette fois, est particulièrement important pour les nouveaux arrivants (29,9%). S’il diminue ensuite à 12,8% chez les demandeurs présents depuis un an sur le marché du travail, il reste tout de même que plus d’un cinquième des demandeurs d’emploi de moins de 26 ans sont inscrits depuis plus de douze mois (novembre 2006).

Le taux de chômage des jeunes est tout de même à apprécier avec certaines nuances. Il importe en effet de le mettre en relation avec le taux d’activité<sup>12</sup> des jeunes qui est relativement faible au Luxembourg, comparé à nos pays voisins. Sur cent jeunes âgés de 15 à 24 ans au Luxembourg, on en dénombre seulement 29 actifs en 2005. C’est parmi ces derniers que le taux de chômage est de 14,2%<sup>13</sup> en 2006; on peut dès lors affirmer que seuls environ quatre jeunes sur 100 dans cette catégorie d’âge sont répertoriés comme demandeurs d’emploi. Plus le taux d’activité des jeunes est faible - ce qui est a priori une bonne chose pour augmenter le nombre de diplômés dans une société de la connaissance que les autorités européennes appellent de leurs vœux - plus le risque que le taux de chômage soit élevé est grand. Si la réalité du phénomène du chômage des jeunes est évidemment indéniable, il paraît donc nécessaire de nuancer la comparaison au taux de chômage global. Le taux de chômage des jeunes est en effet le rapport entre les jeunes au chômage et une population active très réduite, qui ignore les jeunes toujours plus longuement scolarisés. Ce taux de chômage élevé s’explique donc, puisque, «en pratique, la galère concerne prioritairement les jeunes les moins diplômés». Les chômeurs de moins de 25 ans sont des jeunes peu qualifiés qui entrent directement sur le marché du travail, tandis que les autres sont toujours occupés à se former et à se barder de diplômes; les moins diplômés sont donc plus nombreux dans la population active concernée. «Résultat: ils cumulent les difficultés d’insertion propres aux jeunes sans expérience avec celles dont sont victimes l’ensemble des actifs peu qualifiés, y compris après 25 ans»<sup>14</sup>. En outre, il ne serait pas étonnant d’observer un effet supplémentaire connu sur les marchés du travail: les phénomènes de sous-emploi, sous la forme de déclassement professionnel, qui voient des personnes qualifiées occuper des emplois autrefois attribués aux moins diplômés, amoindrissant ainsi les chances des peu qualifiés de trouver un emploi, les obligeant à prendre leur tour dans la «file d’attente».

11 Source: Eurostat; Calculs: CEP•L.

12 Le taux d’activité d’une population est la proportion de cette population qui est active. En général, la population considérée est la population totale ou la population en âge de travailler (selon les critères, personnes de plus de 15 ans ou personnes entre 15 et 64 ans). La population active se définit comme l’ensemble des personnes ayant un emploi, salarié ou à leur compte, une occupation rémunérée par opposition à bénévole, ou qui sont à la recherche d’un emploi. Ce sont celles aptes au travail en raison de leur âge, de leurs capacités et de leur disponibilité.

13 Le taux de chômage est la part de la population active qui est au chômage.

14 Frémeaux (2006), pp. 48–50.

## 46% des jeunes demandeurs d'emploi ont un faible niveau de formation

En réaction à l'évolution négative du chômage des jeunes de la fin des années 1970 déjà, la loi du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes instaure des dispositions spécifiques pour aider les jeunes à obtenir un emploi qui ressemblent encore fortement à celles actuellement en vigueur. A l'époque, les auteurs du projet estimaient que le chômage était devenu à partir de la deuxième moitié de l'année 1977 un phénomène concernant majoritairement des jeunes de moins de 25 ans. Deux phénomènes étaient entre autres retenus dans le diagnostique: l'«insuffisance globale du nombre de postes de travail» ainsi qu'une certaine inadéquation entre l'offre et la demande de travail, c'est-à-dire que les profils des jeunes demandeurs d'emploi divergeaient des offres d'emploi. Les jeunes qui quittaient le système scolaire sans formation professionnelle, et surtout ceux quittant souvent l'école à l'issue de la scolarité obligatoire sans formation professionnelle ou avec un bagage de connaissances générales insuffisant, étaient déjà à l'époque particulièrement concernés. Tandis que le marché de l'emploi luxembourgeois est devenu le plus dynamique d'Europe en termes de création d'emplois, le diagnostique n'est plus que partiellement d'actualité, avec une inadéquation de la main-d'œuvre encore manifeste.

Si les mesures en faveur de l'emploi n'ont pas permis de résoudre le chômage des jeunes, elles sont tout de même cruciales pour ceux-ci. Fin novembre 2006, 3.901 personnes bénéficiaient d'une telle mesure. Dans le cadre de ces mesures, les jeunes sont probablement très surreprésentés par rapport à la structure du chômage. En effet, trois des mesures proposées, représentant 43% des bénéficiaires, ne visent que les moins de 30 ans. Ces mesures sont donc particulièrement importantes pour assurer l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle, le stage d'insertion et le CAT privé étant par exemple relativement efficaces<sup>15</sup>. Fin février 2006, la moitié des personnes bénéficiant des mesures pour l'emploi était âgée de moins de 26 ans, alors que cette tranche d'âge représentait à ce moment 21% des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM.

Dans la société de la connaissance, et de chômage important, que nous connaissons, l'insertion sur le marché de travail devient, en dépit des mesures en faveur de l'emploi des jeunes, de plus en plus difficile, notamment pour ceux qui ne sont pas ou peu diplômés. Comme le précise Michel Godet, professeur au Conservatoire national des arts et métiers, le chômage des jeunes est aussi un problème d'échec scolaire: «il y a certes moins de jeunes sans diplôme qu'auparavant. Mais dans notre société moderne: moins un diplôme vaut, plus il est nécessaire de l'avoir, l'avoir ne donne pas grand-chose et ne pas l'avoir empêche tout.

15 Voir à ce sujet le Cahier PSELL n° 155 du CEPS de novembre (2006) intitulé *Evaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg*.

C'est dire que le sort des plus démunis de parchemin est sans doute plus critique aujourd'hui qu'hier<sup>16</sup>. Si parmi les demandeurs d'emploi en général, 51,3% ont seulement un niveau de formation inférieur en décembre 2006, du côté des jeunes demandeurs d'emploi, ce taux s'élève à 46,1% du total. En revanche, 46,5% des jeunes demandeurs d'emploi ont un niveau de formation moyen contre seulement 35,8% des demandeurs d'emploi, tous âges confondus. En ce qui concerne le niveau de formation supérieur, 6% des jeunes demandeurs d'emploi seulement ont acquis ce niveau, tandis que pour tous les demandeurs d'emploi, il y en a 11,6% à ce niveau<sup>17</sup>. Les données d'Eurostat révèlent que le niveau d'éducation des personnes âgées de 20 à 24 ans est relativement faible au Luxembourg par rapport aux performances étrangères. En 2005, 71% de la population luxembourgeoise âgée de 20 à 24 ans ont atteint au moins un niveau d'éducation secondaire supérieur, ce qui est moins que la moyenne européenne (75% dans l'UE-15). Si l'Allemagne présente également un retard (71,5%), la France (83%) et la Belgique (82%) se positionnent nettement plus favorablement.

Au niveau des jeunes ayant quitté prématurément l'école<sup>18</sup>, le Luxembourg présente également, d'après les données d'Eurostat, des performances médiocres (13,3% en 2006), notamment par rapport aux pays scandinaves. Cette performance, plus ou moins acceptable en comparaison avec les pays voisins cette fois, est à attribuer à la population féminine qui permet de baisser le pourcentage. S'il semble exister une situation plus ou moins généralisée en Europe où les femmes abandonnent moins souvent l'école, l'écart entre population masculine (17%) et féminine (9,6%) est particulièrement prononcé au Luxembourg. S'il est établi que, au Luxembourg, le risque chômage est fonction du niveau d'éducation, il serait opportun de pouvoir tracer le profil des demandeurs peu qualifiés et de vérifier de quelle manière il n'y a également pas en la matière un phénomène de reproduction.

## Une précarisation lente de l'emploi des jeunes?

Au-delà de la question de trouver un emploi, liée étroitement au niveau de formation, se pose également celle de la qualité de l'emploi trouvé. Les emplois précaires semblent devenir de plus en plus nombreux selon le slogan courant «mieux vaut un emploi précaire que pas d'emploi du tout». Il mènerait trop loin d'aborder ici la centralité de la création d'emplois de qualité non seulement pour le bien-être du salarié, mais également pour la collectivité par le truchement de la consommation, de l'investissement et de l'imposition ainsi qu'au

16 Godet (2006).

17 Voir ADEM, Bulletin de l'emploi n°12, (2006).

18 Pourcentage de la population âgée de 18-24 ans ne suivant ni études ni formation et dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur.

regard de la productivité de l'entreprise qui découle de la motivation des travailleurs et d'un taux d'absentéisme réduit. Le danger inhérent à la précarisation de l'emploi des jeunes, et éventuellement à sa singularisation, réside dans une marginalisation de ces catégories d'âge qui pourrait finalement s'avérer profondément démotivante et déséquilibrante. Comme nous y avons déjà fait allusion, ce sont surtout les jeunes travailleurs qui ont besoin d'emplois de qualité et rémunérés de manière conséquente afin de disposer des moyens de se construire une existence. On sait que l'accès au logement est étroitement lié à l'accès au crédit, ce qui rend donc l'existence d'un contrat de travail définitif et à durée indéterminée indispensable.

Or, les emplois à durée déterminée (CDD) sont beaucoup plus répandus auprès des jeunes. Selon le Statec<sup>19</sup>, en moyenne 15,5% des salariés âgés de 20–24 ans ont eu un contrat à durée déterminée au cours de la période 2001-2005. Le pourcentage de salariés âgés entre 15 et 19 ans sous CDD est de 49,7%. Pour ce qui est des salariés tous âges confondus, ce pourcentage tombe à 4,4%. Le Statec constate que globalement «la précarité semble effectivement beaucoup plus accentuée lors des premières années suivant la sortie du système scolaire. Il apparaît également que les universitaires et assimilés seraient moins touchés».

Les salaires progressent généralement au cours d'une carrière professionnelle et il semble donc par ailleurs dans un certain ordre des choses que le pourcentage de travailleurs pauvres soit particulièrement élevé parmi les jeunes. Les données du Statec le confirment effectivement: en 2004, les travailleurs âgés de 16 à 24 ans encourent trois fois plus le risque de se retrouver en dessous du seuil de pauvreté que leurs collègues de 55 ans et plus. Il est de 31% supérieur à celui des travailleurs âgés de 25 à 54 ans<sup>20</sup>. D'après Eurostat, en 2001, le risque de pauvreté des travailleurs âgés entre 16 et 24 ans au Luxembourg était le deuxième le plus élevé de l'UE-15, ce qui rend pour le moins ambiguë l'idée d'introduire un salaire minimum formation dont le niveau serait inférieur au montant classique du salaire minimum et qui aurait plus que probablement pour effet de paupériser davantage les jeunes travailleurs.

## Le système d'éducation reproducteur d'inégalités?

Pour les jeunes âgés de 20 à 24 ans, une différence apparaît entre nationaux et étrangers. Environ la moitié des nationaux de cette classe d'âge sont scolarisés, alors que moins de 40% des étrangers le sont encore. D'après le Statec, ce sont les résidents italiens et portugais qui tirent ce taux vers le bas, alors que les résidents ressortissants d'un de nos trois pays

19 Frising, Haag et Langers (2006), p. 32.

20 Frising, Haag et Langers (2006), p. 91.

limitrophes connaissent des taux beaucoup plus élevés que les nationaux. De manière générale, on constate que les taux de scolarisation sont moins élevés chez les étrangers nés à l'étranger, ce qui, selon le Statec, pourrait être dû au fait que, parmi cette catégorie de personnes, l'on en retrouve beaucoup qui sont venus au Luxembourg dans le but de travailler.

En dehors de ces différences de nationalité, le Statec constate également des divergences en fonction de la profession de la personne de référence dans le ménage: «Les taux de jeunes [de 15 à 19 ans] issus d'un ménage ayant un cadre supérieur ou quelqu'un exerçant une profession scientifique ou libérale comme personne de référence, sont supérieurs d'environ 10 points à ceux de leurs homologues vivant dans un ménage dont la personne de référence est travailleur manuel. Ces différences deviennent encore plus tranchées entre 20 et 24 ans. Il est frappant de constater que le classement selon les taux de scolarisation reflète exactement la hiérarchie sociale construite à partir de la profession exercée. Cette fois, l'écart entre les deux statuts socio-économiques extrêmes se monte à plus 40 points». En ce qui concerne la poursuite d'études supérieures, «la prise en compte de la profession de la personne de référence du ménage confirme qu'elle permet une stratification de la société». Les données du Statec révèlent en effet que la profession de la personne de référence du ménage a un impact considérable sur la poursuite ou non d'études supérieures. Un quart des enfants issus d'un ménage où la personne de référence appartient à la catégorie «dirigeants d'entreprises, cadres supérieurs, professions scientifiques et libérales» ou celle des «professions intermédiaires, techniciens» poursuivent leurs études jusqu'à un âge situé entre 20 et 29 ans, alors que seulement 13,6% des enfants d'employés administratifs et 9,1% d'enfants de travailleurs manuels font de même.

Pour le Statec, «le très faible écart entre les deux premiers groupes renvoie vraisemblablement à la distinction introduite par Pierre Bourdieu entre capital économique et capital culturel. Ce serait surtout le capital culturel important dont dispose la personne de référence qui aurait des effets positifs sur la probabilité de poursuivre des études supérieures. Or dans le groupe censé être au sommet de la hiérarchie sociale, on trouve de nombreux travailleurs indépendants dotés, certes, d'un capital économique parfois considérable, mais dont la dotation en capital culturel peut s'avérer relativement faible»<sup>21</sup>.

Par ailleurs, selon une étude belge portant sur le poids de l'«effet école» ou de l'«effet société» sur les inégalités à l'école, il semblerait que l'effet structurel de l'organisation du système scolaire, opposant l'enseignement intégré (structure commune à tous les élèves sur une longue durée, options très limitées, redoublement faible ou inexistant) à l'enseignement différencié, soit globalement à la source des inégalités scolaires. L'effet société, lui, exercerait cependant une influence plus subtile. D'après les auteurs, «l'effet société existe bien, dans

21 Frising, Haag et Langers (2006), pp. 107–108.

la mesure où c'est le contexte culturel et politique d'une société qui rend possible et donne sens à une structure scolaire spécifique. Mais l'effet scolaire existe aussi, dans la mesure où une fois la structure scolaire implantée et adoptée, les données empiriques font clairement apparaître que les structures intégrées sont plus égalitaires que les structures différenciées»<sup>22</sup>. Ces structures intégrées permettraient en effet de procéder à un rééquilibrage des ressources culturelles des familles et d'offrir ainsi des chances réelles de réussite à chaque élève.

## **Dettes publique et sécurité sociale: un investissement potentiellement lucratif pour l'avenir**

En matière de sécurité sociale ou de dette publique, la question de la solidarité intergénérationnelle «diachronique» revêt aussi toute son importance. Investir dans la jeunesse en réponse au pacte de solidarité intergénérationnelle est un processus gagnant-gagnant, tant pour la société que pour les jeunes. En ce qui concerne par exemple le niveau de la dette publique, souvent présentée comme un fardeau pour les futures générations, il importe de ne pas mener de faux débats. La dette publique, intelligemment et correctement utilisée, constitue aussi un financement des investissements en faveur des générations futures. Si l'on peut admettre qu'il importe de ne pas gonfler les charges de la dette publique de manière exorbitante et de susciter de la sorte un effet boule de neige, comme l'a connu la Belgique, encore faut-il différencier entre une dette publique essentiellement interne ou étrangère. Une dette publique largement nationale implique que les créanciers seront alors aussi avant tout les générations futures nationales, ce qui soulève une question de répartition de la charge et des bénéfices intragénérationnelle plutôt qu'intergénérationnelle. A l'inverse, des droits de créance détenus à l'étranger rendraient le poids de la dette plus pesant. Rappelons d'ailleurs ici que le Luxembourg se trouve dans une situation confortable au niveau de sa dette publique et présente un des ratios dette publique/PIB les plus faibles de l'Union européenne. L'économiste Jean-Paul Fitoussi remarque très justement que, contrairement à un ménage, l'Etat a un horizon de vie infini et ne rembourse donc jamais sa dette ce qui «signifie simplement qu'il peut maintenir constant dans le temps son ratio d'endettement».

Suivons encore Fitoussi qui estime au sujet de la dette publique que «l'Etat a le devoir d'investir à tous les âges [...] tant en actifs matériels qu'immatériels, et qu'il n'est ni rationnel ni équitable d'exiger que le financement de ces investissements ne soit supporté que par les générations présentes». D'où aussi l'utilité de la dette publique. Et viser un endettement public nul à long terme, comme on peut le faire miroiter, n'est pas non plus équitable

22 Dupriez et Dumay (2004), p. 15.

vis-à-vis des générations à venir. En outre, cela pose «un problème d'acceptabilité politique. Comme le souligne [l'économiste belge] Paul de Grauwe, l'incitation des gouvernements à investir risque d'être d'autant plus faible qu'ils savent que le coût de l'investissement ne sera supporté que par les électeurs présents, alors que ses avantages profiteront à l'ensemble des générations présentes et à venir». Il se demande donc si le recul de l'investissement public en Europe depuis le début des années 1990 constitue un hasard. Ce recul est en tout cas problématique dans ce sens que les investissements en infrastructure et en capital humain sont déterminants de la croissance économique à long terme. L'argument d'une dette publique nuisible pour les générations futures pourrait donc se retourner contre celles-ci en leur laissant «en héritage une économie peu productive, incapable de croissance soutenue».

Le financement des retraites est plus que jamais placé sous les feux de l'actualité par les réformistes européens pour souligner l'urgence de la problématique des retraites des générations futures, qui ne devraient plus pouvoir être assurées par des mécanismes publics pourtant efficaces. Les défis qui se dessinent ne seront évidemment pas surmontés en jouant une génération contre l'autre, mais seulement si ceux-ci sont relevés par l'ensemble des acteurs; il conviendra donc d'éviter une «guerre entre les générations». Nous avons vu précédemment toute l'importance de la solidarité intergénérationnelle s'exprimant par le biais de l'action publique afin de corriger un certain atavisme social; toutefois, cette solidarité n'est évidemment pas à sens unique. C'est ainsi que la question du financement des retraites sera aussi une question de solidarité manifestée à la fois par les jeunes vis-à-vis de leurs aînés et entre les entrepreneurs et les salariés, s'exprimant en grande partie en termes de répartition des gains futurs de productivité, qui pourraient permettre de financer avec moins d'actifs un nombre plus élevé de retraites<sup>23</sup>. Ce débat, tout comme celui de la dette publique, devra être abordé en toute sérénité en évitant de créer un climat propice à un «choc des générations», puisque, comme Fitoussi le formule, «en économie, comme en tout domaine, l'exagération d'un problème est rarement un bon prélude à sa solution»<sup>24</sup>.

## L'intégration des jeunes ressort de la responsabilité collective

Nous avons vu entre autres que le système scolaire ne corrige pas les inégalités entre les jeunes et que les peu qualifiés ont plus de difficultés à s'intégrer dans le marché du travail. En termes d'accès aux ressources de base, comme l'accès au logement, ou encore d'égalité

23 Cf. à ce sujet la prise de position de l'OGB-L et du LCGB sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005–2008).

24 Fitoussi (2004).

de revenus, de pauvreté et de pauvreté laborieuse, particulièrement, mais pas uniquement, en ce qui concerne les jeunes, nombreux sont les défis à relever. Comment peut-on améliorer l'équité sociale vis-à-vis des jeunes générations et celles à venir? La réponse, à ne pas en douter, sera collective. «L'énergie, les qualifications et les aspirations des jeunes sont des valeurs inestimables qu'aucuns pays ne peut se permettre de dilapider. L'intégration des jeunes est essentielle au développement et à la prospérité de nos sociétés. En ce nouveau millénaire, relever le défi de l'emploi des jeunes suppose de créer les conditions économiques et sociales qui leur confèrent leur autonomie et leur permettent de réaliser leur potentiel productif ainsi que d'apporter leur contribution à la société.»<sup>25</sup>

Ce bien social qu'est l'emploi doit être redéfini comme responsabilité collective: «la volonté collective de parer aux risques du travail salarié, liés aux aléas de l'activité économique, à l'accomplissement physique du travail, à la vieillesse, à la maladie et à la maternité... donne naissance à la notion moderne de statut d'emploi, selon l'expression d'Alain Supiot. Ce statut constitue lui-même le socle de la cohésion sociale, et fonde ce que Robert Castel appelle la société salariale. L'édifice trouve son couronnement avec le plein-emploi, [...] érigé en responsabilité collective, assumée par les entreprises et par les politiques publiques». L'apparition de formes particulières d'emploi favorise la tendance «d'un affaiblissement des garanties codifiées dans la période antérieure et d'un éclatement du statut conduisant à mettre en question certaines catégories fondamentales du droit du travail: l'opposition formelle entre travail salarié et travail indépendant; l'entreprise comme lieu unique de rattachement de l'emploi; et, finalement, l'emploi comme relation durable et comme statut»<sup>26</sup>.

Le Conseil de l'Europe appelle dans sa stratégie pour la cohésion sociale à ce que le bien-être de tous soit un objectif partagé par l'ensemble des acteurs de la société (welfare society), en considérant l'Etat, les entreprises et les citoyens. Ceci ne signifie pas que l'Etat se retire de toute activité cohésive, mais que d'autres acteurs prennent enfin conscience de leur capacité à faire avancer les choses en œuvrant au maillage de notre société. Ceci place au cœur de la dynamique la question d'un réel «objet social» et de la responsabilité sociale et sociétale des entreprises. Au-delà de leur utilité économique, quelle sera à l'avenir leur utilité sociale et comment peuvent-elles contribuer à nous faire progresser socialement et humainement et à renforcer le bien-être individuel et collectif? Même si elle peut être rendue plus efficace en termes de capacité à corriger les inégalités sociales qui se reproduisent en son sein, l'école seule ne peut évidemment pas tout. Dans une «welfare society», il incombe également aux entrepreneurs de former leur main-d'œuvre et de la fidéliser ensuite par de bonnes conditions de travail au lieu de vouloir à tout prix se focaliser sur une rentabilité

25 Rosas & Rossignotti, p. 167.

26 Lefresne (2006), pp. 32–33.

à court terme. Historiquement, des entreprises luxembourgeoises ont déjà assumé cette responsabilité sociale vis-à-vis des jeunes. Il importe donc que les employeurs se souviennent à nouveau de cette responsabilité, notamment en matière de formation des jeunes frais émoulus ou non de l'école.

De manière générale, il serait peut-être temps de recourir au bon sens et de mettre derrière nous une conception de l'économie autoréférentielle inscrite dans une logique de plus en plus désincarnée, qui, favorisant la bourse à la vie, subalternise ou fait abstraction de l'état de vie humaine collective par lequel se développent aussi la culture et la civilisation; l'économique se doit au contraire d'intégrer les valeurs et les conventions sociales. Jeter les bases de la justice sociale serait certainement, par le politique, de remettre en cohérence l'économique et le social, de réintégrer la sphère économique à la sphère politique et humaine, cela tant en faveur des sociétés luxembourgeoise et européenne que de leur jeunesse. D'un point de vue d'une éthique plus individuelle, la justice sociale est affaire de volonté. Vouloir favoriser la justice sociale, c'est probablement transcender ses propensions individualistes et égoïstes. Il ne s'agit évidemment pas de vouloir adopter ou forcer un comportement oblatif, mais seulement de donner libre cours à l'autre facette immanente à l'Homme et de libérer ses dispositions à l'altruisme, à la coopération et à la solidarité.

## Bibliographie:

- ARNSPERGER, CHRISTIAN & VAN PARIJS, PHILIPPE (2003): *Ethique économique et sociale*. La Découverte, Paris.
- ARTUS, PATRICK & VIRARD MARIE-PAULE (2006): *Comment nous avons ruiné nos enfants*. Editions La découverte, Paris.
- BERGER, FRÉDÉRIC (2005): *Revenu disponible, niveau de vie, pauvreté, inégalités: bilan sur la période 1995–2005*. In Forum, n° 263, février 2005.
- DUPRIEZ, VINCENT & DUMAY, XAVIER (2004): *L'égalité dans les systèmes scolaires: effet école ou effet société? Les cahiers de la recherche en éducation et formation*, n° 31, octobre 2004.
- Eurobaromètre spécial 52.1 n° 135, *Qualité de vie et exclusion sociale*, juin 2000.
- Eurobaromètre standard 66.1, *La perception des politiques de l'UE et de ses institutions*. Décembre 2006.
- FITOUSSI, JEAN-PAUL (2004): *La dette publique, une question d'avenir*. Le Monde, 29 avril 2004.
- FRÉMEAUX, PHILIPPE (2006): *Le chômage frappe surtout les moins qualifiés*. Alternatives Economiques, n° 246, avril 2006.

- FRISING, ARMANDE & HAAG ANTOINE & LANGERS, JEAN (2006): Rapport travail et cohésion sociale. Cahiers économiques n° 101 du Statec.
- GODET, MICHEL (2006): Le chômage des jeunes est d'abord un problème d'échec scolaire. Le Figaro, 19 janvier 2006.
- JEAMBAR, DENIS & REMY, JACQUELINE (2006): Nos enfants nous haïront. Editions du Seuil, Paris.
- LEFRESNE, FLORENCE (2006): Redéfinir l'emploi comme responsabilité collective. Entreprises et Carrières n° 834, 28 novembre 2006.
- LEGRAND, MICHEL (sous la direction de), Les valeurs au Luxembourg. European values survey. Editions saint-paul, 2002.
- LEJEALLE, BLANDINE (2006): Mobilité sociale intergénérationnelle: le poids de l'hérédité sociale diminue mais reste fort. Chronique de l'enquête PSELL-3/2004 n° 26, juin 2006.
- MOLÉNAT, XAVIER (2006): Vers une fracture générationnelle? Les Grands Dossiers des Sciences Humaines n°4 – Une société face à sa jeunesse.
- POLICAR, ALAIN (2006): La justice sociale. Les enjeux du pluralisme. Armand Colin, Paris.
- REINSTADLER, ANNE (2007): Le risque de pauvreté se transmet-il entre génération? Chronique de l'enquête PSELL-3/2005 n° 31, février 2007.
- ROSAS, GIANNI & ROSSIGNOTTI, GIOVANNA (2005): Pour bien commencer le millénaire: donner un emploi décent aux jeunes, Revue internationale du travail, volume 144/2.
- SCHIRRMACHER, FRANK (2004): Das Methusalem-Komplott. Karl Blessing Verlag, München.
- SPITZ, BERNARD (2006): Le papy-krach. Editions Grasset & Fasquelle, Paris.
- UNICEF (2007): La pauvreté des enfants en perspective: vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches. Bilan Innocenti 7, Florence.



# Egalité des chances et discrimination

PIERRE BLEY

*(Union des Entreprises Luxembourgeoises<sup>1</sup>)*

La mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la création d'un cadre légal en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ont trouvé leur application légale au Luxembourg dans les lois du 28 novembre 2006 pour le volet secteur privé et du 29 novembre 2006 pour le volet secteur public.

L'UEL n'a de cesse de sensibiliser les responsables de la politique du personnel des entreprises à la promotion de l'égalité des chances pour tous en milieu professionnel, c'est-à-dire l'élimination de toute forme de discrimination que ce soit sur la base d'un handicap, de l'âge, de l'orientation sexuelle, de l'origine raciale ou de la religion<sup>2</sup>.

La promotion de l'égalité des chances s'inscrit bien au-delà du rapport égalitaire entre hommes et femmes, mais touche également à l'emploi, au logement, à l'éducation et à l'accès de tous les services communs qui sont autant d'éléments qui sont garants de la cohésion sociale. Elle va de pair avec la lutte contre les discriminations dont l'objectif est de garantir l'ouverture de la société et du monde professionnel aux talents et donc de supprimer toute entrave à la bonne marche de l'ascenseur social.

La justice sociale ne peut trouver son aboutissement que si tous les éléments de notre société multiculturelle acceptent la diversité comme un avantage vital pour notre économie et ne la vivent pas comme un danger. Il s'agit donc pour les acteurs de la société de sensibiliser la population aux atouts de la société dans laquelle elle évolue.

Les initiatives de l'UEL découlent entre autres d'une Charte ayant pour objet la promotion de l'égalité des chances et l'accès à l'emploi des personnes porteuses de handicaps qui vise particulièrement les domaines du développement de l'emploi, l'accès à la formation professionnelle continue, le développement des compétences et des qualifications tout

1 L'Union des Entreprises Luxembourgeoises regroupe les organisations suivantes: Association des Banques et Banquiers, Luxembourg • Association des Compagnies d'Assurances • Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg • Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg • Confédération Luxembourgeoise du Commerce • Fédération des Artisans • Fédération des Industriels Luxembourgeois • Fédération Nationale des Hôteliers, Restaurateurs et Cafetiers.

2 Motifs couverts par l'article 13 du Traité d'Amsterdam.

au long de la vie et le respect de la dignité des personnes handicapées, charte signée communément par les syndicats OGB-L, LCGB et l'UEL en date du 20 septembre 2004. Cette charte entend faire perdurer l'esprit de l'année européenne des personnes handicapées au-delà de l'année 2003.

Retenons encore la conclusion d'une manifestation sur la diversité en entreprise tenue en 2006: «La diversité dans l'entreprise n'est possible que si l'on sort des sentiers battus. Il faut thématiser les problèmes sans oublier les performances individuelles, prendre des initiatives inhabituelles, engager de nouvelles approches organisationnelles pour que les exceptions deviennent la règle, pour que les stratégies d'invisibilité des personnes se sentant discriminées n'aient plus de raison d'être. L'image de l'entreprise va se trouver valorisée par la diversité de son personnel et lui permettre d'accéder à un public beaucoup plus large.»<sup>3</sup>

## **Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétence**

Les résultats des études PISA (Programme for International Student Assessment) réalisées en 2000 et 2002 sur les compétences en lecture et culture mathématique des élèves en fin de scolarité obligatoire ont révélé les insuffisances du système de l'enseignement au Luxembourg. En effet, le Luxembourg se place en dernière position parmi les Etats membres de l'OCDE. Ces résultats sont d'autant plus décevants que le coût de l'enseignement au Luxembourg est parmi les plus élevés dans le monde. C'est donc bien l'efficacité du système éducatif qui est en cause, et non les efforts financiers consentis par la collectivité.

Ajoutons à ce constat que le taux des élèves en rupture de scolarité s'articule autour de 20% – cela revient à dire qu'un jeune sur cinq quitte le système scolaire sans être en possession d'un diplôme. Cette situation concerne surtout l'enseignement secondaire technique.

Le système scolaire luxembourgeois reproduit indubitablement des inégalités sociales. En effet, l'écart entre le taux de scolarisation des nationaux, d'une part, et des nationaux de milieux défavorisés et des élèves provenant de familles immigrées, d'autre part, augmente avec l'âge, ce qui donne lieu à une forte sous-représentation de cette catégorie d'étrangers dans l'enseignement supérieur. La situation devient dramatique lorsque ces conditions s'accumulent, c'est-à-dire lorsque les élèves sont étrangers et proviennent de milieux défavorisés.

L'employabilité à long terme de cette catégorie d'élèves n'est donc pas assurée, situation dangereuse dans une perspective de croissance à long terme compte tenu des exigences en

3 Conférence «Diversité dans l'entreprise: une réponse au handicap et aux autres motifs de discrimination», Luxembourg le 21 mars 2006.

matière de formation initiale et de mobilité professionnelle associées au monde économique moderne. Il est encore à noter dans ce contexte que les frontaliers sont mieux formés et moins bien rémunérés chez eux et que la hausse du chômage structurel que connaît le Luxembourg est une conséquence directe d'un système éducatif défaillant et inefficace.

Il est intéressant d'observer que si l'on écartait des statistiques scolaires les élèves étrangers en provenance de familles bien situées ou aisées, le niveau de l'enseignement luxembourgeois tomberait sensiblement.

Alors que l'UEL est consciente du fait que face à une hétérogénéité extrême de la population scolaire au Luxembourg, comparée à d'autres pays européens, les solutions ne sont pas faciles. Elle encourage la continuation des réformes entamées au niveau des enseignements primaire et secondaire technique dans le but d'améliorer le niveau des connaissances de base des élèves en général tout en prévenant les échecs scolaires. Ceci est d'autant plus indiqué que l'avenir du Luxembourg et le niveau de vie de ses citoyens dépendent largement des performances du système éducatif et que l'enseignement luxembourgeois aboutit à l'heure actuelle à de moins bons résultats que la moyenne des pays de l'OCDE.

Toutefois, partant tant de l'inadéquation frappante entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi national que des résultats luxembourgeois médiocres des cycles d'évaluation PISA, l'UEL estime indispensable que

- le niveau de performance dans l'enseignement soit relevé pour aboutir à une haute qualité de formation et pour répondre ainsi tant à la pression internationale croissante sur les systèmes éducatifs nationaux, mais aussi et surtout aux besoins de l'économie,
- les composantes essentielles de ce gain d'efficacité du système éducatif se retrouvent dans l'établissement de socles de compétences explicites à tous les échelons scolaires, dans l'introduction de procédures nationales d'évaluation et dans l'amélioration de la formation continue du corps enseignant,
- les mesures de l'enseignement soient mieux adaptées aux besoins individuels de l'élève,
- des solutions soient apportées aux problèmes structurels liés aux différentes origines linguistiques (romanes et germanophones en particulier),
- des améliorations soient apportées au niveau de l'intégration des enfants et jeunes en âge scolaire en provenance de pays non-romans ou non-germanophones,
- le rapport qualité-coût du système de l'enseignement luxembourgeois soit fortement amélioré.

## Préparer de manière optimale les jeunes à la vie en société et à la vie active

Pour être compétitif, un pays doit disposer d'un système d'éducation et de formation efficace qui tient compte des besoins spécifiques de son économie. Le système scolaire doit préparer les jeunes à la vie en société et à surmonter les mutations rapides et profondes de la société dans laquelle ils vivent. Le système d'éducation doit également avoir comme vocation la préparation des jeunes à la vie active en stimulant notamment leur esprit d'initiative et d'entreprise.

Partant, d'une part, du constat des performances médiocres du système scolaire et du niveau de formation souvent insuffisant de la population résidente et consciente, d'autre part, de la complexité de la politique en matière d'éducation et d'enseignement et de la durée importante nécessaire pour implémenter une réforme en la matière et pour en mesurer les impacts, l'UEL propose les mesures suivantes, qui pourraient être mises en œuvre rapidement:

- susciter chez l'écopier le besoin d'un apprentissage permanent et tâcher d'intégrer les jeunes immigrés dans le tissu économique et social en les aidant à acquérir notamment une qualification professionnelle, adaptée aux besoins de l'économie,
- doter les élèves d'une bonne formation en matière d'accès à l'information et leur apprendre à recourir aux meilleures méthodes d'accès à la connaissance,
- alléger les contenus des programmes et des matières pour les concentrer sur une culture générale et sur un enseignement de base plus efficaces. Il importe d'utiliser pour l'enseignement des différentes branches techniques soit la langue allemande, soit la langue française comme langue véhiculaire,
- introduire des critères de promotion adaptés à la situation particulière des immigrés et appliqués uniformément sur le plan national,
- créer une structure scolaire adéquate pour les enfants qui résident pendant quelques années seulement au Grand-Duché et réintègrent par après le système scolaire de leur pays d'origine,
- moderniser le statut des enseignants en y intégrant des instruments d'évaluation et de motivation afin d'augmenter la qualité et les compétences des ressources humaines affectées à l'enseignement,
- donner une autonomie de gestion aux établissements d'enseignement, dans le respect de standards nationaux communs,
- intégrer dans le système éducatif un *benchmarking* international du type des tests internationaux (exemple: PISA «*Programme for International Student Assessment*» de l'OCDE pour les étudiants), s'assurer que tous les acteurs impliqués soient dorénavant

préparés à la participation à ces tests et veiller à en tirer les conséquences découlant des résultats de ce *benchmarking*.

Par ailleurs, l'UEL considère qu'une réforme du système d'éducation devra nécessairement être accompagnée d'une modification fondamentale du système d'orientation scolaire et professionnelle qui, d'après l'étude PISA est défaillant. Elle est d'avis que l'orientation devra avoir pour conséquence, surtout pour les jeunes relevant du cycle inférieur, qu'ils ne seront plus orientés en fonction des échecs scolaires, mais en fonction de leurs aptitudes et intérêts et selon les besoins de l'économie.

Un tel changement du système d'orientation devra s'inspirer des principes suivants:

- la mise en place d'une instance nationale s'occupant uniquement de l'orientation scolaire et professionnelle, à l'exclusion des services de psychologie,
- l'adaptation du profil des personnes chargées de l'orientation des élèves par une meilleure connaissance du monde du travail et du contexte économique.

Il va sans dire que toute réforme en profondeur du système d'éducation et de formation doit tenir compte des besoins spécifiques de l'économie.

## Former et motiver les moins qualifiés

Il s'agit de mettre en œuvre des mesures qui s'adressent en premier lieu aux jeunes entrant sur le marché du travail et aux jeunes faiblement qualifiés. Ces mesures doivent poursuivre l'objectif de rendre ces jeunes aptes au marché du travail et de leur dispenser des aptitudes et compétences de base, qui, actuellement font trop souvent défaut auprès de cette catégorie de la population active. En effet, les trois quarts des nouveaux emplois créés sont aussitôt occupés par des demandeurs d'emploi non résidents, qui semblent non seulement plus aptes pour les postes proposés, mais également plus motivés et plus flexibles que les demandeurs d'emploi résidents.

Pour l'UEL, il est donc impératif de mieux former les jeunes en reconnaissant l'importance de l'apprentissage dont la mission principale est la promotion des aptitudes et le développement des facultés des élèves et des apprentis par une forme d'enseignement qui conjugue une formation pratique en entreprise et un enseignement théorique en milieu scolaire.

Plus concrètement, l'UEL plaide pour

- une mise en œuvre rapide de la réforme de l'arrêté grand-ducal de 1945 sur l'apprentissage qui devrait, par sa modernisation et son réagencement, rendre sa véritable légitimation à ce type de formation professionnelle dans un monde en mutation permanente,

- l’encouragement des entreprises à investir dans la formation professionnelle continue afin d’améliorer le degré de qualification professionnelle des personnes les moins qualifiées,
- l’élaboration d’une procédure simplifiée et adaptée aux ressources des PME/PMI, favorisant l’application d’une politique de formation structurée et par ce biais une valorisation du capital humain à long terme,
- une réforme rapide et en profondeur de l’ADEM, une administration qui fait actuellement l’objet de plusieurs études. Il y a lieu d’en tirer rapidement les conclusions appropriées dans l’intérêt des demandeurs d’emploi motivés, qui sont activement à la recherche d’un nouvel emploi. L’UEL plaide pour une gestion de l’ADEM plus proche de celle d’une entreprise privée et un renforcement de la mission et du rôle des conseillers en entreprises, qui a fait ses preuves.

## **Etablir un véritable équilibre de l’économie politique**

L’UEL souhaite rendre hommage au rôle éminent que jouent les non luxembourgeois au succès de l’économie de notre pays. Sur cinq salariés employés par nos entreprises, quatre sont soit frontaliers, soit vivent dans notre pays avec un passeport différent de celui des Luxembourgeois. Il est grand temps d’engager un vaste débat sur la place que nous réservons aux non luxembourgeois dans la fonction publique et dans le processus de prise de décision démocratique.

En effet, la situation selon laquelle seulement un faible pourcentage de personnes travaillant dans le secteur privé bénéficie du droit de vote, alors que la relation est inversée dans le secteur public, ne reflète pas une société dans laquelle les réformes peuvent être adoptées équitablement pour tous les secteurs de l’économie. De ce point de vue, les entreprises attendent un signal fort de la part des pouvoirs publics.

Une première mesure indispensable dans ce domaine est le décloisonnement du marché du travail par l’ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires et par l’engagement d’un processus d’harmonisation des statuts du salarié privé et de la fonction publique.

Au-delà, l’introduction de la double nationalité devra permettre à de nombreux étrangers résidant dans notre pays de mieux s’intégrer dans la société luxembourgeoise en participant activement à la vie politique.

# Points forts et points faibles des nouvelles pratiques de réforme des Etats sociaux

MARC MAESSCHALCK ET ALAIN LOUTE<sup>1</sup>

Si le point de vue de l'analyse philosophique spécialisée, qu'il s'agisse de théorie du droit et ou de théorie des normes sociales, a un certain intérêt actuellement face aux questions posées par les évolutions des systèmes publics de protection sociale en Europe, c'est parce qu'une partie de ces évolutions sont liées à de nouveaux usages des cadres normatifs dans la politique de l'intérêt public. Certes, les débats sur la mesure des performances des différents systèmes de protection sociale sont importants, tout comme le suivi des mécanismes de régulations mis en place par les différents gouvernements. Mais il faut aussi tenir compte, d'une manière plus globale, de l'évolution de l'arrière-plan normatif qui sous-tend ces initiatives politiques. A travers les réformes impulsées sous l'égide de la Troisième Voie de Blair et Schröder<sup>2</sup>, à travers les objectifs de modernisation de l'Etat social post-industriel, notamment en référence à la construction d'un Etat social actif, à travers le pacte de stabilité, c'est aussi toute une manière de concevoir le rôle des règles de régulation qui s'est mise en place et a elle-même déjà évolué par rapport à ses premières expériences. Si l'analyse comparative du contenu ainsi que de la méthode des différentes politiques sociales est fondamentale, elle ne permet pas suffisamment d'identifier les présupposés théoriques qui orientent non pas tel ou tel choix, mais la manière d'intégrer ce choix à un cadre d'action plus général qui définit un mode de gouvernance sociale de l'intérêt public. Un tel exercice est aussi nécessaire parce qu'il interroge plus directement la manière dont la volonté démocratique entend se réaliser à travers son rapport normatif aux enjeux collectifs de protection sociale.

Nous procéderons en différentes étapes pour montrer que le projet de mobilisation de tous les acteurs concernés par la participation locale et la création de nouveaux partenariats a évolué d'un cadre d'élargissement de l'espace public à de nouveaux lieux de coordination des politiques sociales (sur le modèle par exemple des Missions Locales pour l'Emploi, ou des Maisons des Associations) vers des processus plus coopératifs de recherche de solution et

1 La présente recherche est effectuée dans le cadre du *Programme Pôles d'attraction interuniversitaires – Etat belge – Politique scientifique fédérale*. Projet PAI-VI/06.

2 Cf. Giddens, Blair (2002).

de mise en réseau des compétences acquises au plan local. Cette évolution ne correspond pas à des effets de mode dans l'action publique, mais dans une recherche effective de redéfinition de la mission publique et du partenariat entre acteurs publics et acteurs privés dans son exécution. La variation des modes d'action publique est fonction d'une nouvelle intelligence des conditions de l'action collective et de son lien avec l'apprentissage social au sein de la mise en œuvre des dispositifs normatifs. C'est en fonction de la meilleure identification des conditions institutionnelles de l'apprentissage social que le passage des solutions de coordination aux processus d'action coopérative partagée s'est effectué, tendant même à devenir des processus d'expérimentation conjointe pour orienter les réformes sociales.

Une fois cerné le nœud de l'apprentissage social dans les évolutions actuelles du cadrage de l'action publique comme forme d'action collective en matière de politique sociale, il sera possible d'en identifier les points forts, comme autant d'avancées par rapport aux objectifs annoncés, mais également d'en signaler les points faibles en fonction des limites de la cohérence poursuivie. Nous serons alors en mesure d'indiquer sur quel aspect plus spécifique le cadre global d'action devrait tenter d'évoluer.

## L'épuisement du modèle délibérativiste

L'idée selon laquelle «tous ceux qui sont en principe concernés» par une situation ou un enjeu social «peuvent participer, libres et égaux»<sup>3</sup>, à un débat argumenté conduisant à l'élaboration de normes communes s'est progressivement heurtée à un écueil majeur qui a mis en évidence des limites indéniables de cette culture délibérative. Dans ce modèle, c'est la convocation des acteurs et leur agrégation qui prévaut pour garantir l'implémentation d'un cadre d'action. Ce modèle produit de bons résultats, lorsque, «dans le cadre d'une culture politique commune, les partenaires d'une négociation peuvent faire référence aux valeurs et aux idées qu'ils partagent quant à la justice, ceci donnant lieu à une meilleure entente que celle qui n'est fondée que sur la rationalité fins-moyens»<sup>4</sup>. On peut ainsi considérer que les pactes sociaux en Irlande ont produit «une meilleure compréhension de l'interdépendance au niveau des secteurs organisés, un plus grand sentiment d'honnêteté et de partage des bénéfices, une approche constructive où les différents groupes d'intérêts s'attachent à résoudre des problèmes communs et une participation plus importante à tous les niveaux»<sup>5</sup>. L'exemple pourrait aussi s'étendre aux pactes espagnols de 1996 et de

3 Habermas (1992), p. 140.

4 Habermas (2000), p. 119.

5 Bentzen & Visser (2006), p. 8.

1997<sup>6</sup>. Mais si l'on prend l'exemple français du Contrat de Première Embauche ou celui du Pacte des générations en Belgique, on s'aperçoit qu'en contexte d'opposition politique suscitée par les réformes, il devient très difficile d'impliquer les autres acteurs concernés dans le processus, même s'ils partagent largement le diagnostic qui préside aux réformes. Cette situation ne provient pas simplement de problèmes d'ordre stratégique, mais résulte des limites du cadre délibératif dans son ensemble. Il dépend de l'intérêt contextuel des acteurs convoqués à s'impliquer effectivement, sans que des conditions de transformation des représentations de ces acteurs n'aient été prises en compte.

Cet écueil est celui de la mise en capacité (ou «capacitation») des acteurs concernés à assumer leur rôle discursif au sein de cette programmation délibérative de la société. Les nouvelles formes de délibération sociale entendaient en effet jouer sur deux tableaux: assurer une éducation des acteurs pour qu'ils apprennent à viser des expressions plus universelles de leurs intérêts particuliers et de leurs préférences; constituer des espaces de délibération rendant possible une mise à égalité de ces différentes expressions pour qu'un point d'équilibre puisse se détacher sur la seule base de l'accroissement collectif de la rationalité des arguments échangés et d'une définition plus optimale de l'intérêt commun. Cependant, la volonté de jouer sur ces deux tableaux était sous-tendue par une certaine ambiguïté: l'idée que la stimulation de nouvelles structures délibératives couplée avec la mise en place de mécanismes de convocation suffiraient à provoquer chez les acteurs de nouvelles routines de comportement et les rendraient ainsi capables de s'adapter au nouveau jeu. D'une certaine manière, c'est la structure de l'offre qui prévalait sur celle de la demande: différentes initiatives ont été prises comme celle du New Deal au Royaume-Uni en 1998, mais sans tenir compte d'un meilleur ajustement avec les attentes des acteurs et sans mettre en place des structures d'échanges d'expérience et de savoir<sup>7</sup>.

Dès lors, l'innovation institutionnelle dans les modes de régulation sociale de certains sous-secteurs de la vie politique n'apporte pas comme telle de réponse au défi de la mise en capacité des acteurs eux-mêmes. Elle compte au contraire sur la capacité spontanée des acteurs concernés en première ligne de recourir à des formes d'organisation en réseau pour gagner des compétences nouvelles et construire un savoir spécifique capable de justifier leurs préférences. L'accroissement des performances participatives est ainsi considéré comme une conséquence résultant de l'incitation à user de ressources supposées disponibles chez les acteurs. C'est pourquoi la mise en évidence de certaines réussites locales occulte un autre phénomène favorisé par l'option délibérativiste qui est le recours à l'expertise pour combler les déficits de compétence des concernés et tenter de pondérer les différents intérêts en présence. Le processus d'apprentissage social se réduit alors à l'agrégation des expertises

6 Hemerijck (2005), p. 15–16.

7 Bentzen & Visser (2006), p. 7.

et renforce les conflits de frontières entre disciplines, quand il ne concourt pas, comme le souligne Olivier Godard, à la simplification des enjeux<sup>8</sup>.

## L'issue expérimentaliste

Ces limites des solutions délibérativistes sont aujourd'hui bien identifiées par tous les auteurs qui, en cherchant leur inspiration du côté, notamment, des théories pragmatistes de l'éducation à la démocratie, tentent de proposer de nouveaux cadres de participation pour débloquer l'innovation démocratique. C'est la manière de pouvoir collectivement s'approprier la construction politique d'une destination commune qui devient l'enjeu central de la gouvernance démocratique. Il peut s'agir tout autant de réflexions en termes de gestion de ressources énergétiques communes, de biens publics, de développement régional durable, de contrats d'environnement que de re-régulation des exigences de service universel dans le domaine de la santé, de l'éducation, des transports, de l'énergie ou des télécommunications. L'essentiel dans toutes ces recherches est de déterminer de nouvelles manières de créer de la coopération sociale, du savoir commun et des échelles de comparaison pour être en mesure d'évaluer les résultats de la participation et d'accompagner ses exigences.

Cette exigence «processuelle» d'une démocratie appropriable nous semble être le nœud des préoccupations exprimées par le courant dit d'expérimentalisme démocratique, rassemblant des rawlsiens comme Joshua Cohen ou des procéduralistes comme Charles Sabel<sup>9</sup>. Par «expérimentalisme démocratique<sup>10</sup>», ces auteurs désignent «le système de résolution de problèmes publics qui combine un apprentissage fédéral avec la protection des intérêts des juridictions fédérées et les droits des individus<sup>11</sup>». Leur réflexion se construit dans le champ des théories du gouvernement politique. Elles intègrent leur théorie du gouvernement à un modèle d'apprentissage et mettent en évidence les deux niveaux d'apprentissage qui doivent être combinés pour permettre à des entités fédérées d'expérimenter des solutions: il s'agit de l'expérimentation au niveau local de nouvelles solutions et de l'expérimentation au niveau fédéral rendue possible par la comparaison des différentes solutions locales.

L'intérêt de ces réflexions est qu'elles tentent de dépasser, grâce à l'apprentissage social, certaines limites de la démocratie représentative (dite «indirectement délibérative») sans pour autant se contenter de la fiction d'une démocratie directe. L'expérimentalisme démocratique et la polyarchie directement délibérative introduisent immédiatement à une nouvelle forme

8 Cf. Godard (1999), p. 58.

9 Cf. Cohen, Sabel (1997).

10 Sur les enjeux plus théoriques de ce genre d'approche, cf. Lenoble, Maesschalck (2003).

11 Dorf, Sabel (1998), p. 288.

de délibération. Comme Chuck Sabel et Michael Dorf l'ont déjà expliqué en 1998, un système de collaboration où les personnes apprennent mutuellement des succès et des échecs de chaque participant est capable de réduire la vulnérabilité engendrée par la recherche décentralisée de solutions<sup>12</sup>.

Selon Dorf et Sabel, l'apport du pragmatisme réside dans un modèle d'apprentissage par contrôle où la gouvernance publique exige des incitants pratiques comme l'évaluation comparative, le co-design et la correction des erreurs pour favoriser l'échange des savoirs et des expériences dans l'expérimentation de solutions réalisables<sup>13</sup>. Selon un tel modèle de gouvernance, au niveau national, les objectifs, les contenus des politiques publiques doivent être peu définis, flous et généraux pour permettre, au niveau des unités locales fédérées, d'expérimenter des solutions. Un double apprentissage social est ainsi attendu: celui qui résulte des choix nécessaires à la mise en œuvre de solutions par les expérimentations locales et celui qui résulte au plan fédéral de l'évaluation et de la comparaison des différentes solutions locales. Ce genre d'approche repose donc à la fois sur les capacités d'autorégulation des groupes d'acteurs concernés au plan local, mais aussi sur la capacité du pouvoir régulateur de garantir l'égalité de statut et la liberté dans chaque expérimentation et entre les expérimentations elles-mêmes.

L'idée expérimentaliste d'une évaluation mutuelle et d'expérimentations conjointes conduit à déterminer la nature pratique de la sphère publique d'une manière très différente de celle conduite par le modèle de délibération, qui se concentre sur les principes équitables et sur les arguments rationnels. Le point crucial ne réside plus dans la mise en évidence de la contrainte rationnelle d'une discussion juste, mais dans les conditions rendant possible un apprentissage à partir de la confrontation réelle entre différents acteurs engagés, en fonction de leurs intérêts spécifiques, dans un domaine de gouvernance à niveaux multiples.

## Le nœud de l'apprentissage social

Comme le soulignent de nombreux chercheurs aujourd'hui<sup>14</sup>, un effet positif des efforts d'évaluation comparative portant sur les différentes tentatives de réforme des Etats sociaux européens réside dans le lien plus strict établi entre les procédures d'évaluation et les conditions d'apprentissage collectif. La question de savoir comment on apprend en évaluant est devenue tout aussi importante que celles de savoir quoi et comment évaluer. Ce déplacement de l'attention ne se réduit pas à un élargissement de la liste des éléments

12 Cf. Dorf, Sabel (1998), p. 287–288.

13 Cf. Dorf, Sabel (1998), p. 286–287.

14 Cf. Deakin & De Schutter, (éds., 2005).

à prendre en considération lors du suivi et du contrôle des résultats obtenus. Il comporte des aspects plus complexes et plus subtils qu'il s'agit de ne pas manquer pour en tirer tout le bénéfice attendu.

D'abord, ce déplacement de l'attention présuppose un autre usage des règles sociales que celui retenu dans des modèles traditionnels d'injonction du type «command and control». Au lieu d'être face à un processus linéaire allant de l'élaboration des politiques jusqu'à leur implémentation à travers une représentation causale, un savoir unilatéral et des règles assorties de sanction, le processus de policy making dans son ensemble vise à compenser les déficits d'information, d'implémentation et de motivation par une recherche conjointe de solution<sup>15</sup>. On parlera alors de formes «décentrées» de gouvernance dans le cadre d'un «post-regulatory state». L'enjeu est de considérer la politique de l'intérêt public sur le modèle d'une action collective visant à privilégier les formes d'encadrement qui permettent la meilleure implication des acteurs concernés dans la réalisation des objectifs poursuivis. Le dispositif normatif lui-même est donc supposé doté d'un pouvoir de transformation des acteurs grâce au mode d'appropriation des règles qu'il rend possible. Plutôt que de concevoir une mesure sociale sur le modèle d'un incitant visant à intéresser des acteurs par des gains directs ou indirects, la mesure sociale est conçue comme partie intégrante d'un processus appropriable par les acteurs et susceptible de les amener à acquérir de nouvelles compétences, à modifier leurs comportements et leurs attentes. La mesure sociale se transforme alors en processus d'accompagnement visant à remettre en capacité d'initiative les acteurs concernés.

Un deuxième aspect de cette nouvelle culture de l'intérêt public est à souligner. L'apprentissage collectif dont il est question ne se réalise pas sans certaines conditions. Il ne suffit donc pas d'augmenter le degré de sollicitation des capacités des acteurs par un processus mieux centré sur leur potentiel d'auto-transformation, il faut aussi que soient mis en place des mécanismes spécifiques qui permettent la transformation des représentations des acteurs grâce à un processus où ils parviennent effectivement à s'organiser eux-mêmes pour apprendre à apprendre. Ces mécanismes appellent à leur tour une transformation des modes d'évaluation de l'autorité de suivi et de contrôle, car ce n'est plus uniquement l'évaluation des performances en termes de réalisation des objectifs qui importent, mais aussi l'évaluation des capacités de «redesigning» des dispositifs pour favoriser le nouveau modèle d'intervention sociale.

15 Black (2001).

## Points forts des nouvelles pratiques de réforme sociale

Dès que l'accent est mis directement sur les dynamiques d'apprentissage en se fondant sur les propriétés réflexives et évaluatives des cadres normatifs, des gains spécifiques d'action collective peuvent être attendus et vont dépasser le cadre minimal posé par une évaluation stratégique des résultats, se déclinant selon l'ordre motivation, implémentation et information. Dans ce cadre d'intervention, on gagne en qualité de participation des acteurs concernés, en cohérence procédurale des dispositifs de participation et en réflexivité du cadre évaluatif lui-même.

### 1. Des solutions de coordinations décentralisées: les sub-politics

Au niveau des acteurs bénéficiaires, l'intérêt de tels processus visant à produire des solutions collectives de coordination est l'impact qu'il produit au plan des capacités de positionnement dans l'interaction sociale. La recherche décentralisée de solutions collectives de coordination favorise la participation des non-spécialistes dans la recherche de solution, l'élargissement du débat à une plus grande diversité de groupes, enfin une plus grande exigence collective de sérieux dans les prises de parole et de continuité dans le suivi des dossiers<sup>16</sup>. Dans ces processus, comme le soulignent Innes et Booher<sup>17</sup>, les acteurs acquièrent de nouvelles identités, ils construisent de nouvelles significations partagées et de nouvelles heuristiques de leurs propres possibilités d'action, ils adoptent des comportements novateurs. Ainsi, par exemple, créer des cadres de coopération locale pour la recherche d'emploi ou de logement contribue à «décentraliser la compétence à l'échelon le plus bas possible».

### 2. Une action spécifique sur les réseaux par le choix des designs

Au niveau de la mise en place des autorités de suivi et de contrôle, l'attention portée à l'appropriation des acteurs concernés a un impact sur les designs institutionnels. Il est certain, comme on l'a noté en suivant des auteurs comme Callon, Lascoumes et Barthe, que l'on a pu voir se former, grâce à cette orientation néo-institutionnaliste, de nouveaux mécanismes de négociation sociale, à travers des lieux de débat hybrides. L'avantage de ce modèle est de mettre en évidence deux critères qui sont l'égalité des conditions d'accès aux débats et l'exigence de traçabilité des débats<sup>18</sup>. A ces critères formels s'en ajoutent d'autres qui concernent aussi directement l'intensité, l'ouverture et la qualité des débats. L'intensité renvoie à l'implication effective des non-spécialistes dans l'exploration des solutions possibles; l'ouverture fait référence à la diversité des groupes consultés, leur

16 Callon, Lascoumes & Barthe (2001), p. 219.

17 Cf. Innes & Booher (2003), p. 39.

18 Cf. Callon, Lascoumes & Barthe (2001), p. 223.

indépendance et leur représentativité; la qualité prend en compte le sérieux des prises de parole et leur continuité dans le suivi des dossiers<sup>19</sup>.

Le degré d'apprentissage inscrit dans les procédures (plutôt que le seul degré de dialogisme) rend les dispositifs collectifs plus sensibles «aux signaux faibles qui permettent de détecter l'émergence d'identités en mal de reconnaissance», à la «réhabilitation des compétences des non-spécialistes et plus précisément des groupes concernés», ainsi qu'à la «nécessaire relativisation des principes et des standards généraux»<sup>20</sup>. Il en résulte une gestion plus collaborative de l'agenda du processus.

### **3. Une remise en question des préférences culturelles par l'accroissement de réflexivité et la mise en place d'une méthode collaborative**

Enfin, au niveau des partenariats entre différents Etats sociaux, la méthode collaborative déjà appliquée à l'interne peut conduire à des objectifs collaboratifs beaucoup plus ambitieux, permettant de remettre en question les sous-optimalités héritées des préférences culturelles dans les usages de l'action publique. Tout en restant au plus près des conditions particulières à chaque contexte national, il est possible de prêter attention aux récurrences et d'identifier des erreurs éliminables au niveau des designs institutionnels eux-mêmes et en fonction de contre-performances liées aux objectifs fixés en commun.

Développée jusqu'à ce troisième niveau, la mise en œuvre des mesures sociales peut parvenir non seulement à remettre en question des choix politiques, mais des manières de choisir. C'est ce genre de déplacement en profondeur qui motive les évolutions actuelles des appareils de protection sociale, c'est-à-dire une certaine garantie d'avoir trouvé les repères nécessaires à un renouvellement de la manière de faire de l'Etat social, à devenir réellement innovant dans ce domaine, et pas uniquement performant en se concentrant sur le bon fonctionnement des routines mises en place.

## **Points faibles des nouvelles pratiques de réforme sociale**

Il y a ainsi un lien étroit entre la volonté de recourir à des dispositifs plus attentifs aux capacités d'action de tous les acteurs concernés et la nécessité de chercher à déterminer des mécanismes d'apprentissage susceptible d'encadrer efficacement cet effort de capacitation. Ce genre d'approche doit non seulement s'appuyer sur les capacités d'autorégulation des groupes d'acteurs concernés au plan local, mais aussi sur la capacité du pouvoir régulateur

19 Cf. Callon, Lascoumes & Barthe (2001), p. 219. Il est ainsi possible de proposer un tableau d'évaluation des procédures, en fonction des exigences d'engagement en réseau, qui est assez précis.

20 Callon, Lascoumes & Barthe (2001), p. 342-343.

de garantir l'égalité de statut et la liberté dans chaque expérimentation et entre les expérimentations elles-mêmes. Comme l'écrit Peter Vincent-Jones, il faut parvenir à garantir une meilleure organisation délibérative entre l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de gouvernance des réformes sociales. Ce genre d'approche dépend donc du développement d'un système de collaboration où les personnes apprennent mutuellement des succès et des échecs de chaque participant tout en étant capable de réduire la vulnérabilité engendrée par la recherche décentralisée de solutions<sup>21</sup>.

Or c'est sur ce deuxième aspect que les évolutions récentes nous semblent les plus aléatoires, et ceci pour deux raisons.

La première est qu'elles ne sont pas parvenues suffisamment à identifier des mécanismes d'apprentissage qui conduisent à une transformation des représentations des acteurs de manière à les rendre capable de saisir de nouvelles opportunités. Il s'avère que des incitants pratiques comme l'évaluation comparative, le co-design et la correction des erreurs pour favoriser l'échange des savoirs et des expériences dans l'expérimentation de solutions réalisables<sup>22</sup> bien qu'utiles restent insuffisants pour garantir simplement la confiance et la coopération, l'engagement par rapport aux objectifs conjoints et l'attention à des épreuves particulières liées aux circonstances des différents groupes d'acteurs concernés.

La deuxième raison est que le rapport déficient à l'apprentissage n'a pas uniquement des conséquences au plan des acteurs engagés dans les dispositifs, mais aussi au plan des autorités de mise en œuvre et des autorités de contrôle, dans la mesure où l'enjeu est aussi pour elles, à travers ces dispositifs, de pouvoir apprendre de l'expérience des autres par les mécanismes de suivi et de contrôle. De nouveau un auteur comme Peter Vincent-Jones insiste ainsi d'un côté sur le fait qu'«aussi bien les entités régulatrices que les entités régulées ont besoin de s'adapter de l'intérieur et d'apprendre de leur environnements, de prendre en considération de nouvelles informations et d'ajuster leurs activités aux valeurs et aux buts centraux»<sup>23</sup>, mais il souligne en même temps que «les conditions réflexives pour une opération réussie d'apprentissage collectif ... ne peuvent pas être supposée données»<sup>24</sup>, en particulier parce que le caractère «responsive» des mécanismes n'est pas suffisamment élaboré. «La tâche des designers institutionnels est plutôt tout à la fois d'identifier ces conditions et de déterminer le rôle de l'Etat dans leur création positive.»<sup>25</sup>

21 Cf. Dorf, Sabel (1998), p. 287–288.

22 Helper, MacDuffie & Sabel (2000).

23 Vincent-Jones (2006), p. 353.

24 Vincent-Jones (2006), p. 92. «Stable and cooperative relationships that benefit regulators and regulatees might be a mask for inefficiency, ineffectiveness, or fraud or corruption. The result in such a case would be to defeat the overall purpose of the regulatory regime. Again, the efficiency gains of relational contracting might be outweighed by disproportionate damage to other value such as equity or social justice, or harm to the interests of other stakeholders, such as consumers» (Vincent-Jones (2006), p. 348).

25 Vincent-Jones (2006), p. 92.

Mais pour rendre efficace un tel degré d'apprentissage, il faut de nouveau des mécanismes spécifiques susceptibles eux aussi de transformer les représentations des acteurs concernés pour les amener également à apprendre à apprendre. Or sur ce point, l'idée pragmatique d'une évaluation mutuelle et d'expérimentations conjointes ne suffit pas, nous semble-t-il, à constituer la nature pratique d'une nouvelle sphère publique qui serait susceptible de transformer les préférences culturelles<sup>26</sup> qui dominent encore les choix politiques de réforme sociale en Europe.

Ce double blocage de l'apprentissage a pour conséquence de laisser prise aux comportements opportunistes dans un contexte dominé par un activisme décentralisateur dont l'option expérimentaliste ne parvient pas à garantir suffisamment son propre encadrement évolutif. Sur ce plan, les attentes à l'égard d'une méthode ouverte de coordination ne peuvent être surévalués au risque de masquer la nécessité de dispositifs collaboratifs plus élaborés<sup>27</sup>. L'échange soutenu d'informations, le travail comparatif réalisé en commun et l'élargissement des acteurs convoqués à ce type de processus ne peuvent contribuer à réaliser plus qu'un premier esprit d'appartenance et de responsabilité à l'égard d'un devenir commun. Mais ils sont loin de fournir des garanties fiables pour mesurer l'évolution effective des mécanismes d'apprentissage commun. C'est l'interaction entre les différents groupes concernés par les différentes politiques sociales qui doit être construite pour elle-même sans se référer à une forme implicite de communauté d'apprentissage immédiatement donnée par l'injonction politique. La clé d'un tel processus d'apprentissage réside, selon Donald Schön, dans l'exercice collectif d'un «recadrage» des rôles et des attentes en fonction d'un déplacement de l'attention vers de nouvelles possibilités coopératives. Un tel recadrage suppose de pouvoir identifier des comportements qui sont sources de blocages de solutions possibles, pour ensuite produire ses propres règles d'apprentissage au sein des dispositifs normatifs (apprendre à apprendre ou choisir comment choisir), autrement dit acquérir de nouvelles capacités d'usage des politiques sociales elles-mêmes.

26 Sur ce point, les considérations de M. J. Roe sur les contraintes culturelles nous semblent particulièrement éclairantes. Cf. Roe (2000). Comme commente J. Lenoble: «En analysant les contextes de plusieurs pays européens, Roe montre que les effets obtenus des règles de gouvernance prônées par l'approche contractualiste dominante ne conduisent pas aux effets supposés. Les variables «culturelles» propres au contexte de ces pays européens produisent d'autres effets. C'est dire que d'autres variables influencent les effets attendus des règles de droit des sociétés. Ainsi, par exemple, dans plusieurs pays du continent européen, on observe, souligne Roe, que les gouvernements, influencés par une approche «welfariste» des politiques sociales, font pression sur les «managers» pour que ceux-ci adoptent des décisions minimisant le coût social (en termes de licenciements) des stratégies adoptées. La conséquence en est que les actionnaires, dans leur mission de contrôle des managers, évitent de permettre un actionnariat fortement dilué. Au contraire, l'actionnariat s'efforcera de garder des minorités de blocage significatives de façon à s'assurer un contrepois suffisant aux pressions politiques qui s'exercent sur les managers» (Lenoble (2003), p. 35, note 60).

27 De Schutter (2007), p. 52.

Concrètement, c'est bien à ce genre de questions que vient de se confronter le dernier livre blanc britannique consacré à évaluer l'évolution des réformes du système de santé en Angleterre<sup>28</sup>. Il en ressort un certain échec au plan de la méthode elle-même qu'aucun indicateur spécifique n'a permis de signaler. C'est donc bien à la fois de *méthode collaborative* qu'il s'agit, mais en même temps de dispositifs d'attention sociale à de possibles insuffisances des dispositifs collaboratifs eux-mêmes. Or, à cet égard, les mécanismes de reporting n'interviennent qu'*ex post* et avec un réel retard vis-à-vis du déclenchement des problèmes. Cette situation pose plus globalement la question de dispositifs de réformes qui se base exclusivement sur le triangle technocrate – experts – décideurs, sans garantir un véritable rôle de suivi aux acteurs concernés et sans organiser l'interaction entre les différents niveaux d'intervention. Prenons comme exemple les propositions de mécanismes de refinancement de la Sécurité sociale comme la «contribution sociale généralisée» en France ou la «Cotisation sociale généralisée» en Belgique. Si des organisations syndicales ou de la société civile se contentent de proposer un tel mécanisme en adoptant la position d'expert s'adressant aux technocrates et aux décideurs, le mécanisme est d'emblée incomplet parce qu'il lui manque un dispositif spécifique d'encadrement collaboratif déterminant les modalités de suivi et le rôle que pourraient y jouer les différents acteurs, de même qu'il lui manque aussi une dimension comparative forte permettant à ce dispositif d'être intégré au niveau d'un processus européen et co-géré par les différents acteurs concernés. De telles remarques ont déjà été faites également à propos de la Banque Centrale Européenne, notamment par Michel Aglietta. Il y a à la fois un enjeu de représentation des stakeholders dans les mécanismes de décision, mais aussi un enjeu de dispositif tout aussi important que le premier. Le dispositif véritablement «responsive» est encore à créer pour éviter le simple jeu du reporting et amener à un cadre plus sensible et plus responsable lié à des *mécanismes de détection sociale* mettant en cause directement la productivité sociale des dispositifs au niveau de leurs effets sur la croissance.

28 “This White Paper confirms the vision in the Green Paper of high-quality support meeting people’s aspirations for independence and greater control over their lives, making services flexible and responsive to individual needs. We will build on what we have done, putting people more in control and shifting to a greater emphasis on prevention» (Department of Health (2006), p. 5). Cf. également: «Following the direction set out in *Independence, Well-being and Choice*, we will move from a system where people have to take what is offered to one where people have greater control over identifying the type of support or help they want, and more choice about and influence over the services on offer” (Department of Health (2006), p. 81).

## Bibliographie

- BENTZEN, BIRGITTE & VISSER, JELLE (2006): Apprendre et collaborer pour une meilleure gouvernance et une mise en oeuvre efficace des réformes (26.04.2006). [http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/thematic%20reviews%2006/april%2006/Visser,%20Bentzen\\_FR.pdf](http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/thematic%20reviews%2006/april%2006/Visser,%20Bentzen_FR.pdf) (06.03.2007).
- BLACK, JULIA (2001): Decentring Regulation. Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-regulatory' World. In: *Current Legal Problems*, Vol. 54, p. 103–146.
- CALLON, MICHEL, LASCOUMES, PIERRE & YANNICK BARTHE (2001): *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Seuil, Paris.
- COHEN, JOSHUA & SABEL, CHARLES (1997): Directly-Deliberative Polyarchy. In: *European Law Journal*, Vol. 3, No. 4, p. 313–342.
- DEAKIN, SIMON & DE SCHUTTER, OLIVIER (ÉDS., 2005): *Social Rights and Market Forces: Is the Open Coordination of Employment and Social Policies the Future of Social Europe?* Bruylant, Bruxelles.
- DEPARTMENT OF HEALTH (2006): Our health, our car, our say, a new direction for community service. URL: <http://www.dh.gov.uk/assetRoot/04/12/74/59/04127459.pdf> (06.03.2007).
- DE SCHUTTER, OLIVIER (2007): *The role of Collective Learning in the Establishment of the Area of Freedom, Security and Justice in the UE*. Draft.
- DORF, MICHAEL & SABEL, CHARLES (1998): A constitution of Democratic Experimentalism. In: *Columbia Law Review*, Vol. 98, No. 2, p. 267–473.
- GIDDENS, ANTHONY & BLAIR, TONY (2002): *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*. Trad. par Bouvet Laurent, Colombani, Emilie & Michel, Frédéric, Seuil, Paris.
- GODARD, OLIVIER (1999): De l'usage du principe de précaution en univers controversé. In: *Futuribles*, No. 239–240, p. 37–60.
- HABERMAS, JÜRGEN (1992): *De l'éthique de la discussion*. Trad. par Hunyadi, Mark, Cerf, Paris.
- HABERMAS, JÜRGEN (2000): *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*. Trad. par Rochlitz, Rainer, Fayard, Paris.
- HELPER, SUSAN, MACDUFFIE, JOHN PAUL & SABEL, CHARLES (2000): Pragmatic Collaborations: Advancing Knowledge by Controlling Opportunism. In: *Industrial and Corporate Change*, Vol. 9, No. 3, p. 443–483.
- HEMERIJCK, ANTON (2005): *Linking Welfare Recalibration and Social Learning*. URL: <http://www.northwestern.edu/rc19/Hemerijck.pdf> (06.03.2007).

- INNES, JUDITH & BOOHER, DAVID (2003): Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue. In: Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (éds. 2003): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press, Cambridge, p. 33–59.
- LENOBLE (2003): From an Incentive to a Reflexive Approach to Corporate Governance. In: Cobbaut, Robert & Lenoble, Jacques (éds., 2003): *Corporate Governance. An Institutional Approach*. Kluwer Law International, p. 17–63.
- LENOBLE, JACQUES & MAESSCHALCK, MARC (2003): *Towards a Theory of Governance*. Kluwer Law International, The Hague.
- VINCENT-JONES, PETER (2006): *The New Public Contracting. Responsiveness. Relationality*. Oxford UP, Oxford.
- ROE, MARK (2000): Political Preconditions to Separating Ownership from Corporate Control. In: *Stanford Law Review*, Vol. 53, No. 3, 2000, p. 539–606.



### 3. Teil

## Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen



# Note introductive

NATHALIE GEORGES & GEORGES GLOD

Les indicateurs que nous proposons dans le cadre de cet Almanach social couvrent principalement trois champs d'analyse: la pauvreté, l'emploi et le chômage ainsi que la cohésion sociale en termes d'inégalité.

Pour illustrer la pauvreté au Luxembourg, nous vous proposons des indicateurs relevant du taux de risque de pauvreté décliné selon certaines caractéristiques socio-démographiques: l'âge, le sexe, l'activité et le type de ménage. Une comparaison au niveau européen illustre la place du Luxembourg par rapport à d'autres pays et permet une mise en perspective intéressante en termes de politique sociale. Un autre indicateur de pauvreté est l'écart pressenti entre le revenu disponible et le revenu nécessaire pour joindre les deux bouts.

En ce qui concerne l'emploi, les indicateurs suivant sont proposés: le taux d'emploi, le taux de chômage des jeunes et de longue durée. Ici aussi une perspective européenne est proposée.

En termes de cohésion sociale, nous proposons d'illustrer le concept d'inégalité à travers d'indicateurs tels que le coefficient de Gini, le ratio inter-quintile, la dispersion autour du seuil de pauvreté et l'écart médian relatif.

Les données reproduites ci-après nous proviennent du Statec et d'Eurostat (l'Office statistique des Communautés européennes). Ces données sont issues de la nouvelle base de données communautaire EU-SILC (*European Union – Statistics on Income and Living Conditions*), dont la coordination, au niveau Européen, est assurée par Eurostat. Cette base est construite pour le Luxembourg par le CEPS/Instead (Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques) sous l'égide du STATEC.

Pour chacun des 27 États membres, EU-SILC collecte et produit chaque année des statistiques comparables sur les revenus des individus et des ménages résidant dans l'Union ainsi que sur les conditions de vie de ceux-ci (emploi, chômage et inactivité, mais également santé, éducation, logement, démographie ...). Les premières données comparables pour l'ensemble des États membres de l'Union sont disponibles depuis fin 2006.

Au Luxembourg EU-SILC est alimenté par le panel PSELL-3 (Panel Socio-Economique *Liewen zu Lëtzebuerg*). Lancé seulement en 2003, ce panel interroge les mêmes individus

durant plusieurs années consécutives, permettant ainsi de suivre l'évolution des revenus et des conditions de vie des personnes au cours du temps.

L'enquête EU-SILC/PSELL-3 a permis de constituer une base de données contenant quelque 3 500 ménages (7 500 individus), dans l'intention de constituer une banque de données longitudinale et dynamique. Tous les ménages privés sont éligibles pour l'échantillon du PSELL-3: non seulement ceux dont au moins un des membres est affilié à la Sécurité sociale luxembourgeoise, mais également ceux dont aucun des membres n'est affilié à la Sécurité sociale luxembourgeoise (c'est-à-dire essentiellement les ménages composés de fonctionnaires internationaux, qui représentent environ 2% de l'ensemble des ménages privés).

Par contre, comme dans la quasi-totalité des enquêtes sociales réalisées au Luxembourg ou ailleurs, les personnes vivant dans des institutions (entre autres, les personnes âgées résidant en maison de retraite) et les personnes sans abri ne sont pas couvertes par ces enquêtes.

On notera par ailleurs que EU-SILC succède à l'enquête communautaire ECHP (European Community Household Panel) qui fut lancé en 1994 pour une durée de 8 vagues successives, soit jusqu'en 2001. Dans le contexte de la méthode ouverte de coordination dans les domaines de l'inclusion sociale et de la réforme des retraites, et suivant l'élargissement de l'UE de 15 à 25 voire 27 Etats membres, ECHP n'était plus adapté. Une version pilote de l'enquête EU-SILC a été lancée dès 2003 par sept pays (Autriche, Belgique, Danemark, Grèce, Irlande, Luxembourg et Norvège). Le lancement officiel de l'enquête EU-SILC prévu par le règlement communautaire a été donné en 2004 pour tous les pays. Les méthodes statistiques de l'EU-SILC sont différentes de celles qui ont structuré l'ECHP. Par ailleurs, la création toute nouvelle de l'EU-SILC ne permet pas d'obtenir l'indicateur du taux de pauvreté persistant, puisque la construction de ce dernier nécessite de disposer d'au moins trois années d'enquêtes consécutives.

Sachant que certains pays comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne ont lancé EU-SILC seulement en 2005, il faudra attendre au moins jusqu'en 2008 pour disposer de tous les taux persistants de risque de pauvreté au niveau européen.

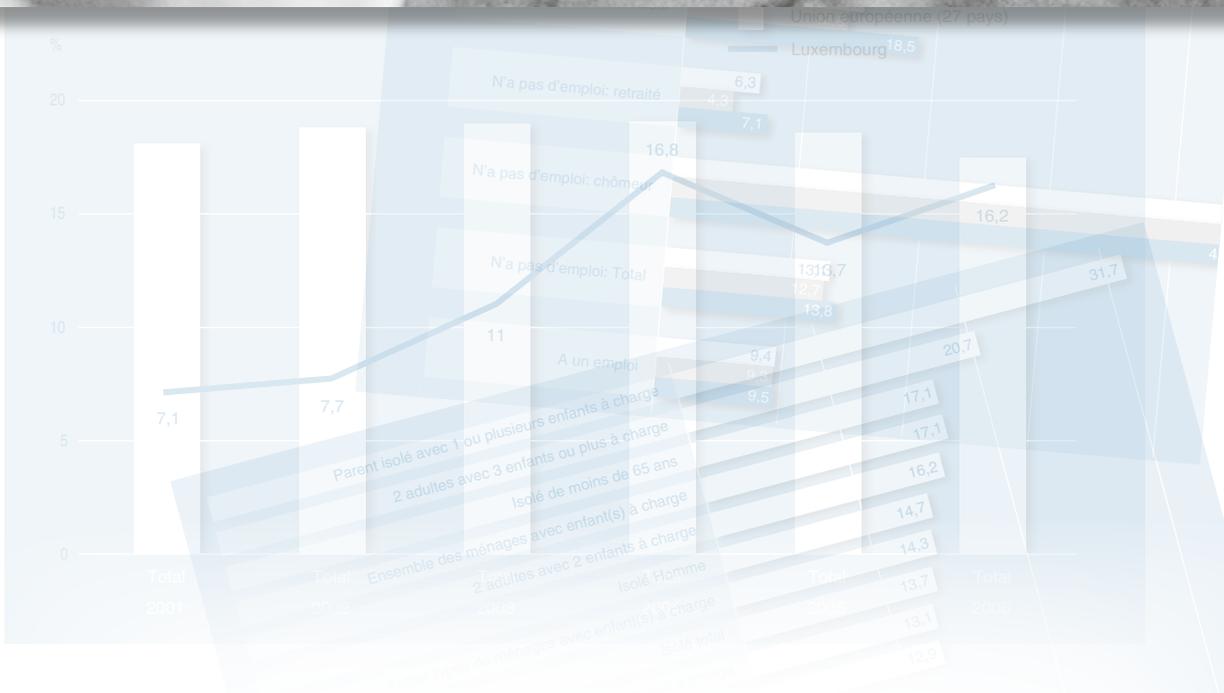
Néanmoins il convient d'admettre que l'Union européenne a réussi à se doter d'un outil formidable pour observer l'évolution de la pauvreté et de ce fait lutter de façon plus stratégique contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour l'élaboration de cette partie, nous tenons à remercier tout particulièrement Dr Antoine Haag du STATEC pour ses contributions techniques en particulier et pour sa précieuse collaboration à l'intérieur du projet CLIPS en général. Grâce à une disponibilité infaillible, il nous a fourni les dernières données actualisées pour nous permettre de produire des indicateurs à jour et surtout pertinents dans le contexte social.

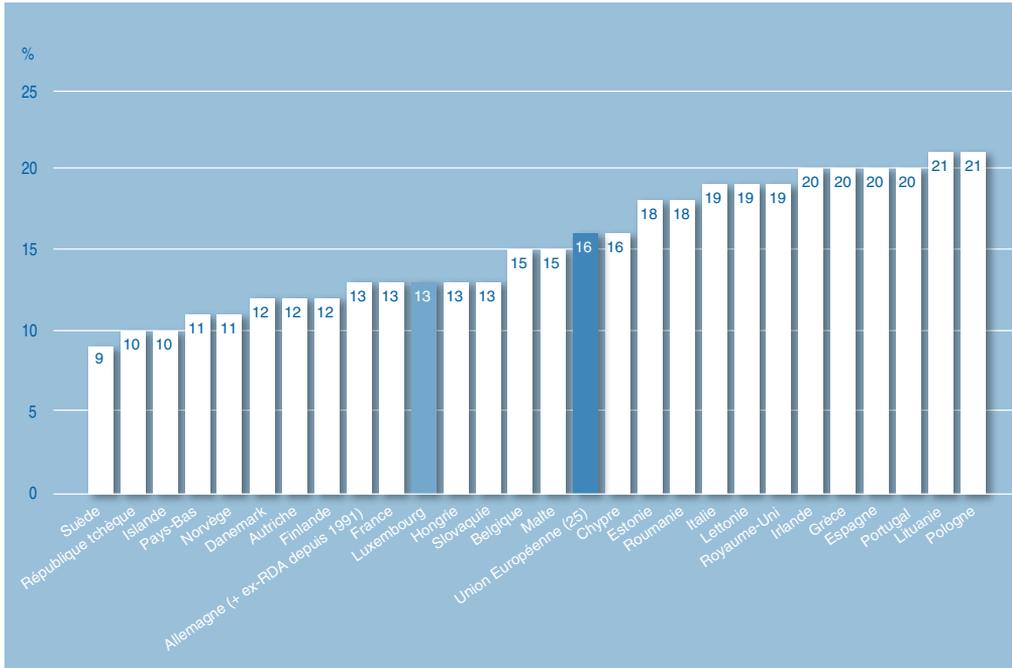
# 2007

## Sozialalmanach

Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit



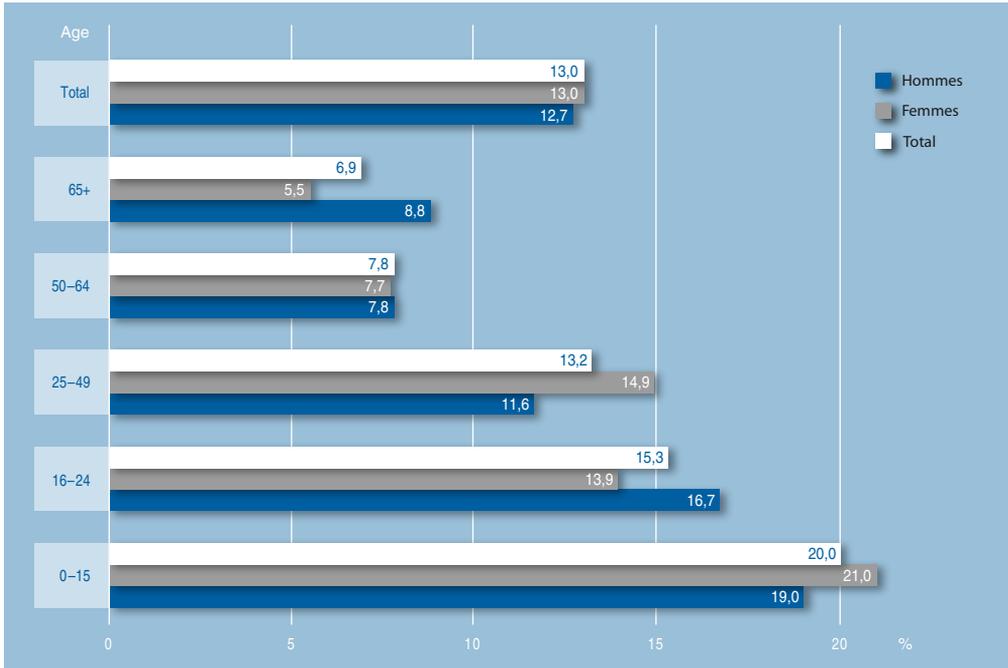
## 1. Taux de risque de pauvreté monétaire en Europe en 2005



Source: Eurostat

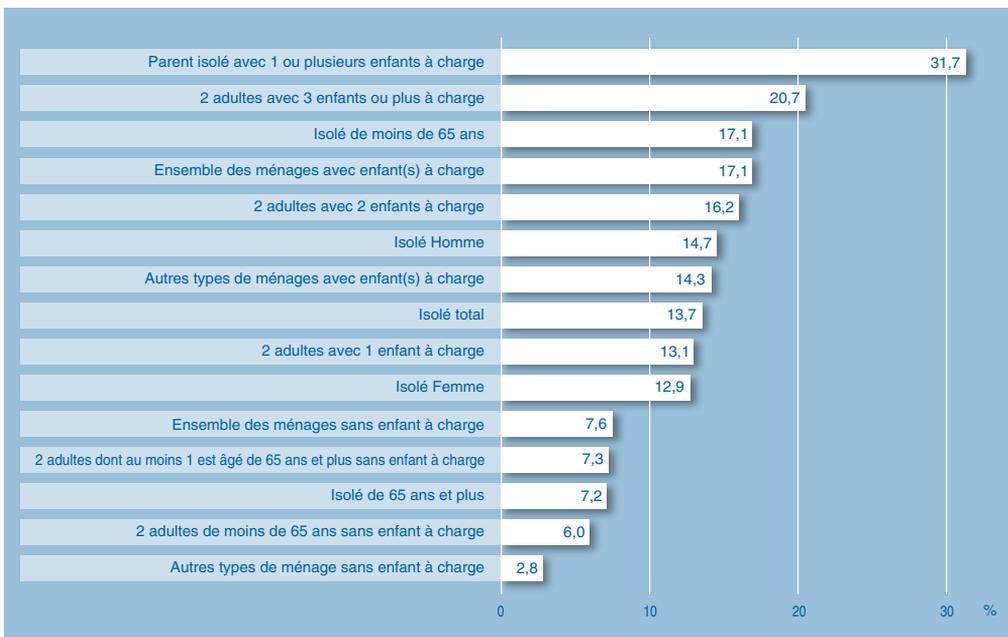
Il s'agit de la part des personnes dont le revenu est inférieur à 60% du revenu disponible équivalent médian. Le «revenu» doit être compris comme le revenu équivalent disponible. Il se définit comme le revenu disponible total du ménage divisé par sa «taille équivalente», pour tenir compte de la taille et de la composition du ménage. Il est attribué à chaque membre du ménage. Les ventilations se font selon l'âge et le sexe, le statut professionnel le plus fréquent, le type de ménage, les modalités de jouissance du logement, l'intensité de travail des ménages et même selon différents seuils de risque de pauvreté (valeurs illustratives).

## 2. Luxembourg – Taux de risque de pauvreté selon l'âge et le sexe en 2005



Source: STATEC

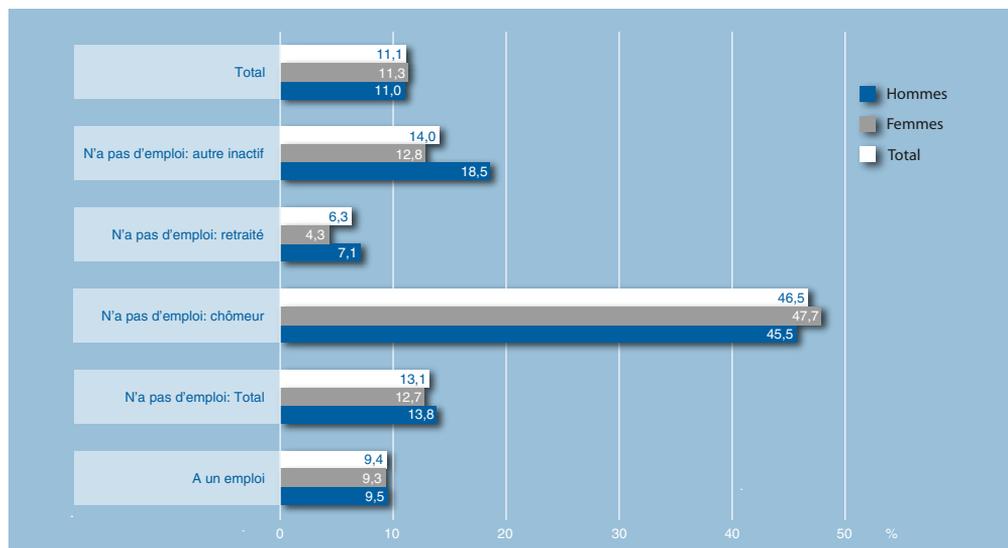
## 3. Luxembourg – Taux de risque de pauvreté monétaire selon le type de ménage en 2005



Source: STATEC

#### 4. Luxembourg – Taux de risque de pauvreté monétaire selon l'activité la plus fréquente et le sexe en 2005

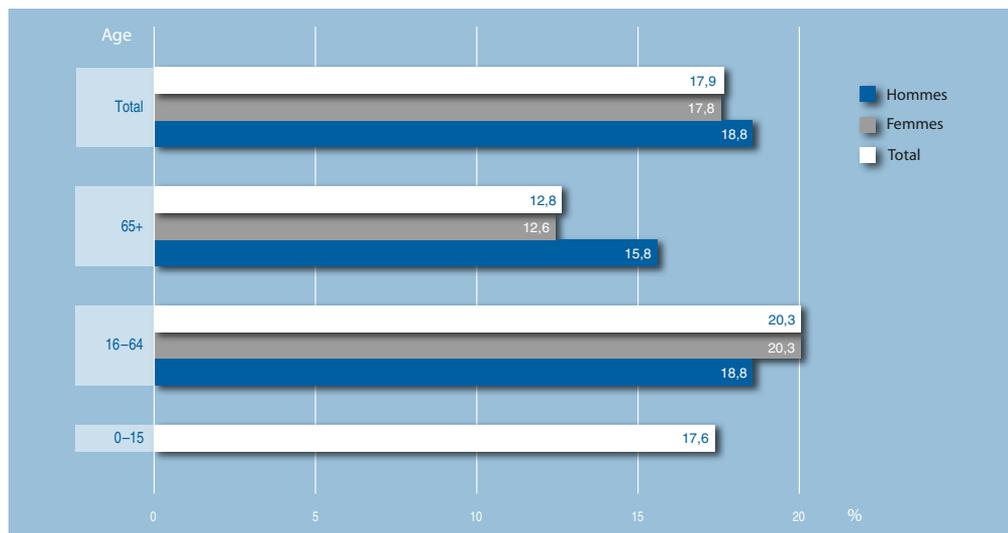
(Seuil égal à 60% du revenu disponible équivalent adulte médian)



Source: STATEC

#### 5. Luxembourg – Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté en 2005

(Seuil égal à 60% du revenu disponible équivalent adulte médian)



Source: STATEC

Différence entre le revenu médian des personnes se situant au-dessous du seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté, exprimée en pourcentage du seuil de risque de pauvreté. Les ventilations selon l'âge et le sexe sont possibles.

**6. Analyse dynamique de la pauvreté – Matrice de transition au Luxembourg en 2004  
(Seuil égal à 60 % du revenu disponible équivalent adulte médian)**

Pauvreté monétaire en 2003	Pauvreté monétaire en 2004			
		Pauvre	Non-pauvre	Total
Pauvre		6,2%	5,0%	11,2%
Non-pauvre		4,7%	84,1%	88,8%
Total		10,9%	89,1%	100,0%

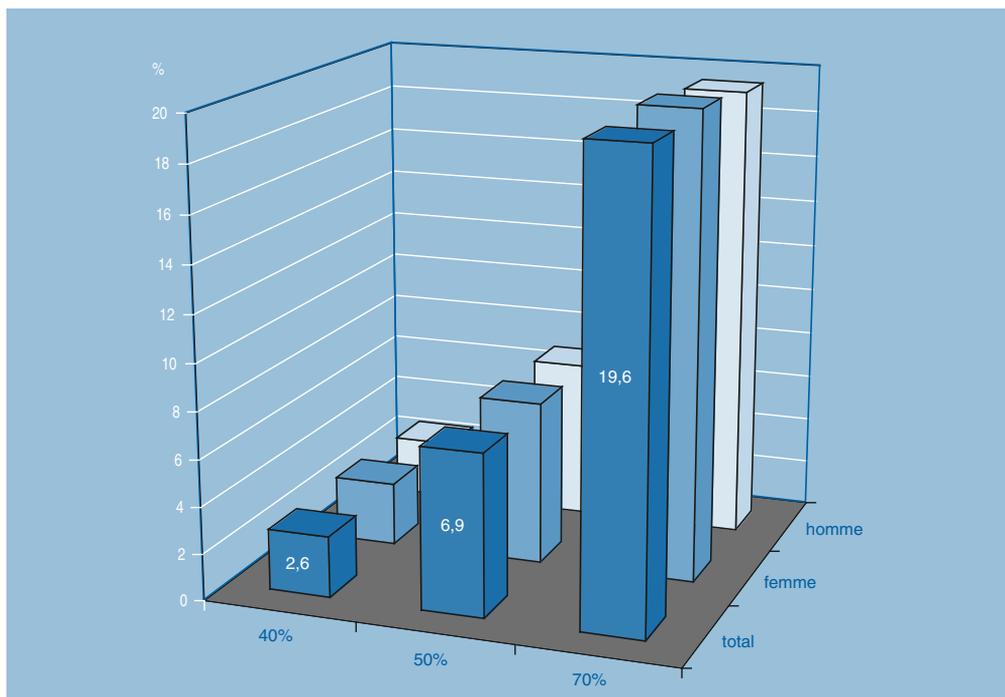
Source: STATEC

L'analyse dynamique de la pauvreté 1 sera analysée au travers des changements d'états de pauvreté constatés dans le passage de l'enquête 2003 à 2004. Comme le montre le tableau suivant, il existe 4 transitions possibles.

Un individu peut effectivement connaître une transition

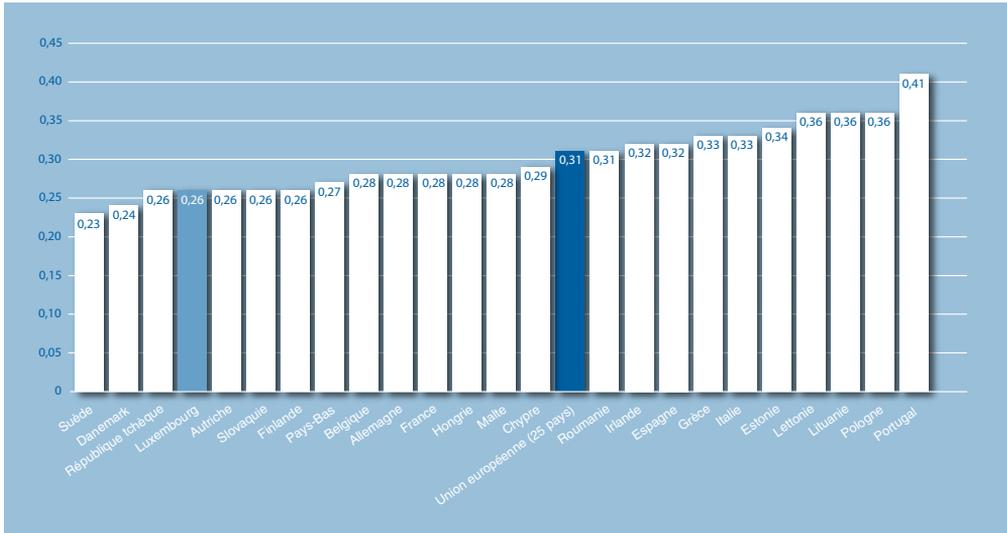
- 1) d'un état de pauvreté en 2003 vers un état de pauvreté en 2004:  
c'est la pauvreté persistante, ou
- 2) d'un état de pauvreté en 2003 vers un état de non-pauvreté en 2004:  
sortie de pauvreté, ou
- 3) d'un état de non-pauvreté en 2003 vers un état de pauvreté en 2004:  
entrée en pauvreté, ou enfin
- 4) d'un état de non-pauvreté en 2003 vers un état de non-pauvreté en 2004:  
c'est la non-pauvreté persistante.

## 7. Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2005



Cet indicateur donne le pourcentage de personnes de 16 ans et plus réparties selon le genre dont le revenu équivalent disponible est inférieur au seuil de 40%, 50% et 70% du revenu national équivalent médian. Le choix de ce seuil est purement conventionnel.

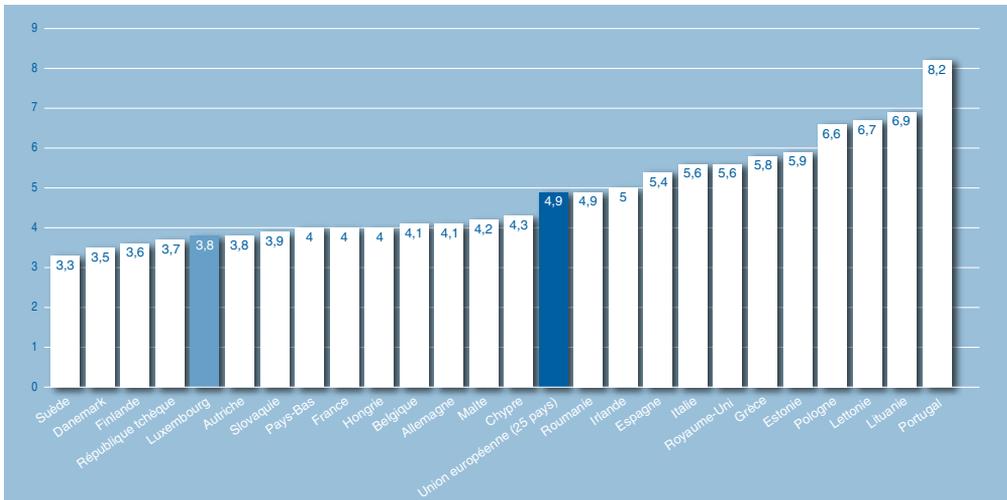
## 8. Coefficient de Gini – Année 2005



Source: STATEC

Rapport entre la proportion cumulée de la population ordonnée selon le niveau de revenu et la proportion cumulée du revenu total lui revenant. Le coefficient de Gini est un nombre variant de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu) et 1 signifie l'inégalité parfaite (une personne a tout le revenu, les autres n'ont rien).

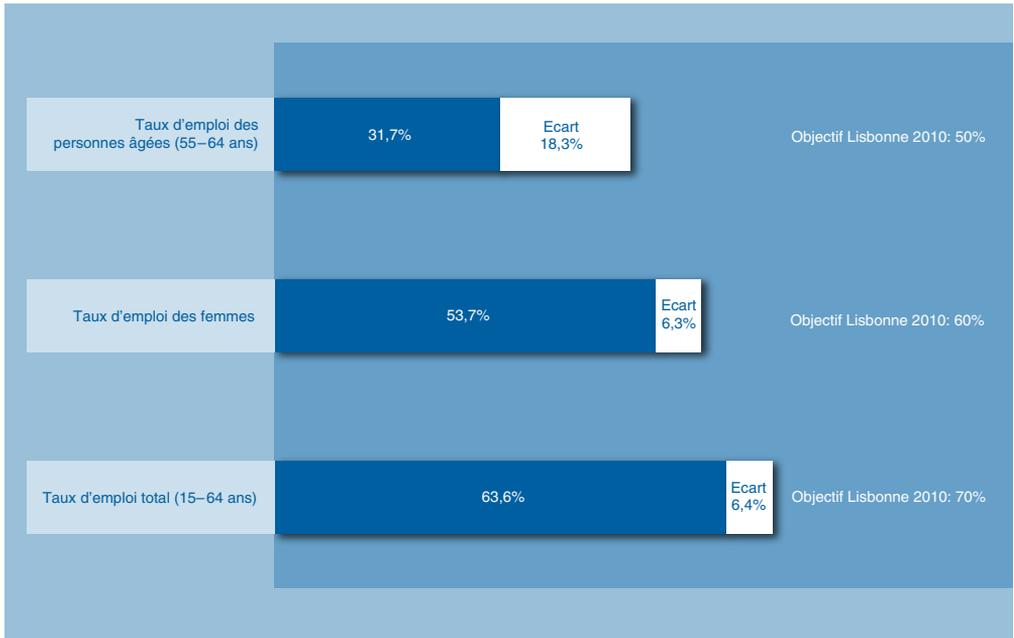
## 9. Ratio interquintile – Année 2005



Source: STATEC

Il s'agit du rapport entre le revenu des 20% de la population ayant le revenu le plus élevé (quintile supérieur) et le revenu des 20% ayant le revenu le plus faible (quintile inférieur).

## 10. Luxembourg – Taux d’emploi en 2005

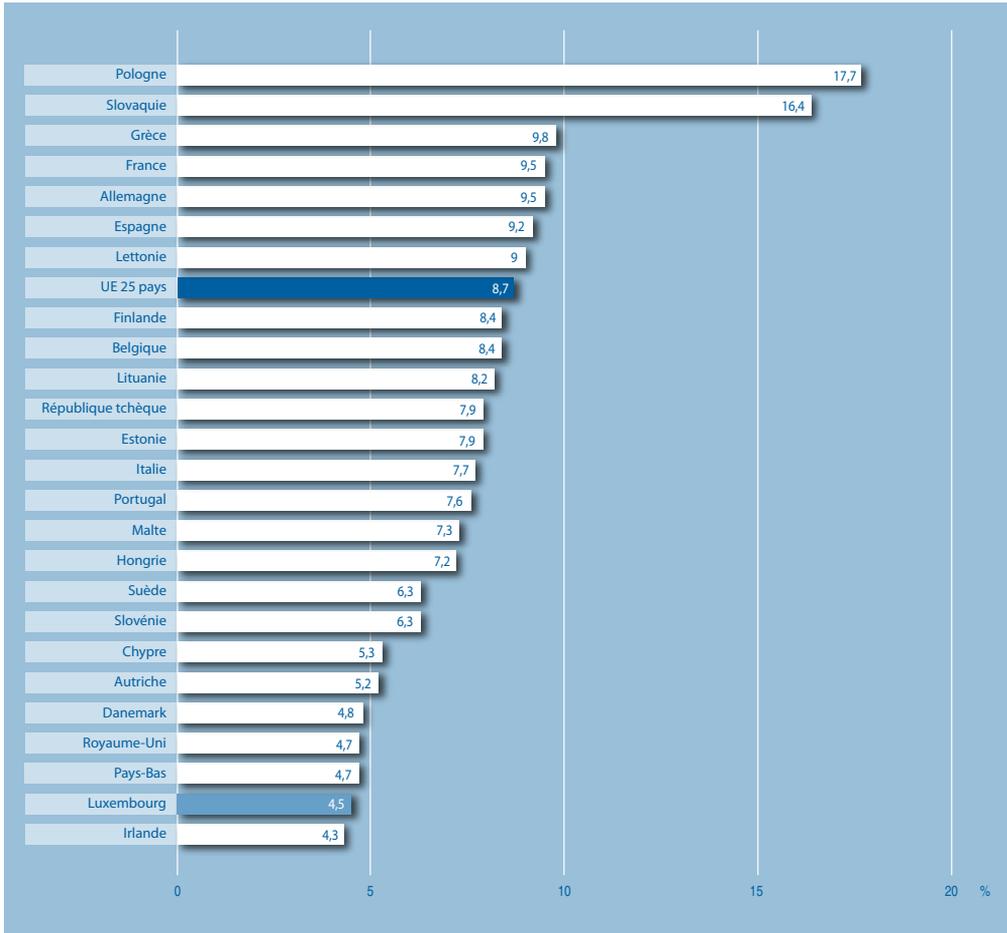


Source: STATEC

Le taux d’emploi est un indicateur phare, un des deux objectifs chiffrés de la nouvelle stratégie de Lisbonne. Les objectifs à atteindre d’ici 2010 au niveau européen en matière de taux d’emploi sont les suivants:

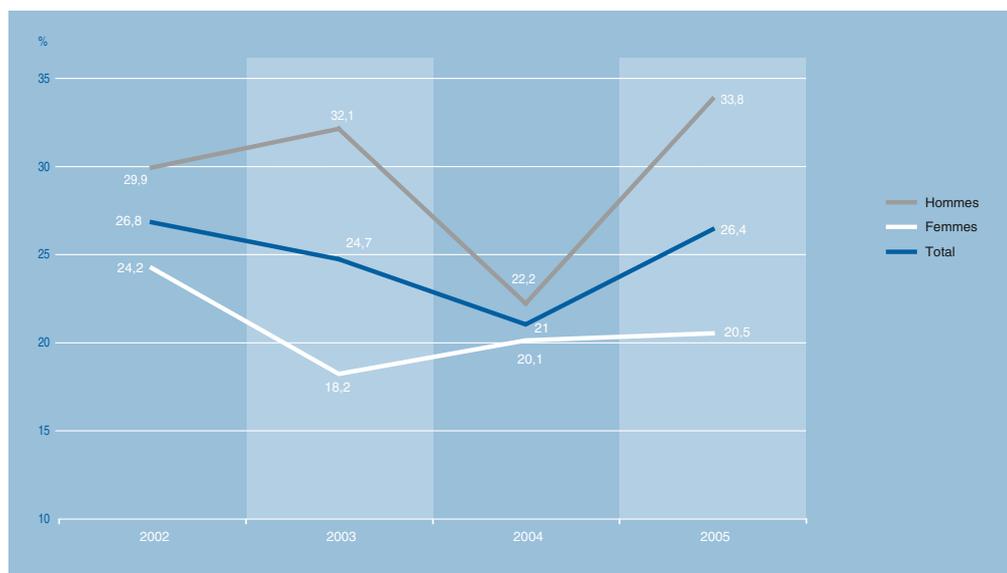
- 67% en 2005 et 70% en 2010 pour les personnes entre 15 et 64 ans,
- 57% en 2005 et 60% en 2010 pour les femmes de ce même groupe d’âge,
- 50% en 2010 pour les 55–64 ans.

## 11. Taux de chômage de longue durée en Europe – Année 2005



Source: Eurostat

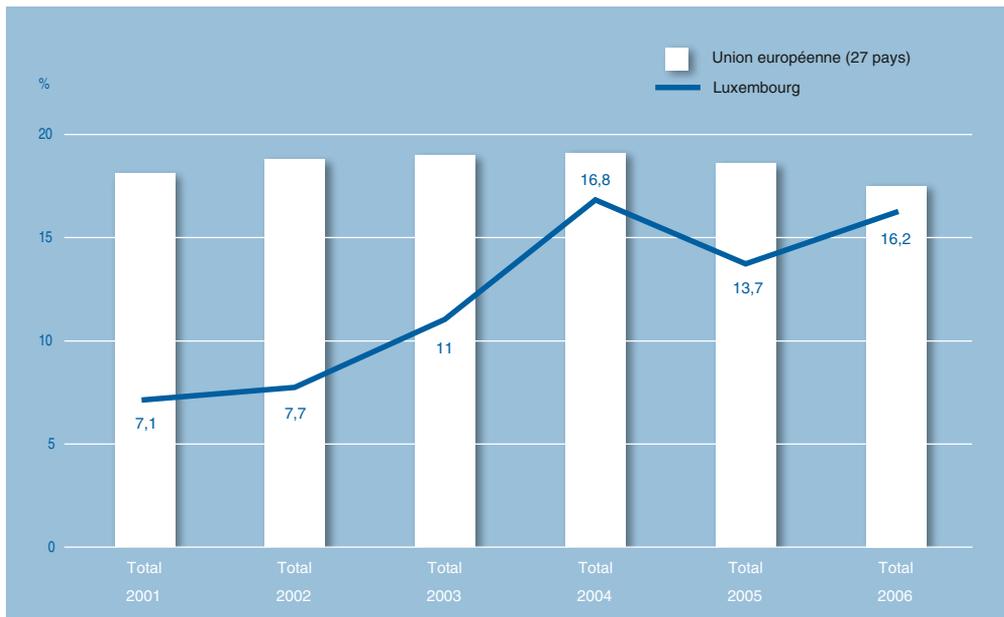
## 12. Luxembourg – Chômage de longue durée en pourcentage du chômage de 2002 à 2005



Source: STATEC

Pourcentage des demandeurs d'emploi à la recherche d'un travail depuis au moins 12 mois.

### 13. Taux de chômage des moins de 25 ans entre 2001 et 2006



Source: Eurostat – European Labour Force

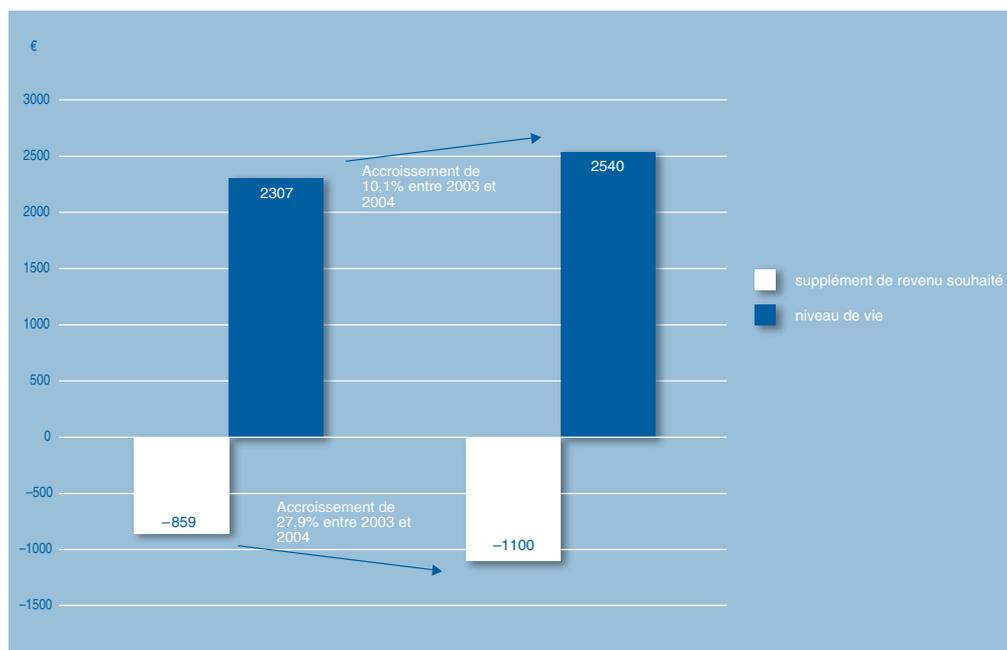
Eurostat élabore les taux de chômage «harmonisés» pour les Etats membres, ainsi que pour les nouveaux pays adhérents et les pays candidats, sur base des définitions recommandées par le BIT. «Harmonisé» signifie que les micro données nationales, concernant les particuliers et les ménages, sont traitées par Eurostat de la même manière pour toute l'UE afin de permettre une comparabilité entre les Etats membres.

Selon cette approche, les chômeurs sont les personnes âgées entre 15 et 74 ans qui étaient:

- (a) sans travail pendant la semaine de référence
- (b) disponibles pour travailler, c'est-à-dire pour commencer une activité en tant que salarié ou non salarié dans un délai de deux semaines suivant la semaine de référence;
- (c) à la recherche active d'un travail, c'est-à-dire qui avaient entrepris des démarches spécifiques en vue de trouver un emploi salarié ou non salarié pendant une période de quatre semaines se terminant à la fin de la semaine de référence, ou qui avaient trouvé un travail à commencer plus tard, c'est-à-dire endéans une période maximale de trois mois.

Les informations relatives à ces trois conditions ne peuvent être recueillies que grâce à l'Enquête sur les forces de travail (EFT). S'agissant d'un sondage, les chiffres du chômage afférents sont soumis à des variations aléatoires qui seront d'autant plus importantes que les effectifs pris en considération seront faibles. Dans l'échantillon de l'enquête, on trouve près de 400 chômeurs répondant aux critères du BIT.

## 14. Ecart moyen entre le revenu disponible et le revenu nécessaire pour pouvoir joindre les deux bouts au Luxembourg en 2003 et 2004



Source: STATEC

Indicateur formé de la différence entre le revenu disponible équivalent dont dispose le ménage et leur déclaration du montant de revenu nécessaire pour joindre les deux bouts. On analyse donc l'écart entre ces deux grandeurs qui ne laisse que deux solutions possibles: soit l'écart est positif ou nul soit il est négatif. Un résultat positif (ou nul) de cette différence indique que le ménage dispose d'un revenu disponible suffisant (ou tout juste suffisant) pour faire face à toutes ses dépenses. En revanche, un résultat négatif témoigne a priori d'un manque de revenu et montre ainsi l'existence d'une forme de pauvreté.



# Autorenverzeichnis

PIERRE BLEY

Maîtrise en droit, secrétaire général de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises

PETRA CADOR

Docteur en sociologie, formatrice en travail social

TOM DOMINIQUE

Licencié en sciences physiques, chargé d'études principal à l'Inspection générale de la sécurité sociale (Statistiques, actuariat et programmation sociale)

JEAN-BAPTISTE DE FOUCAULT

Ancien commissaire au Plan (1992–1995), membre du conseil national de l'information statistique, président de «Solidarités nouvelles contre le chômage» et de «Démocratie et spiritualité».

NATHALIE GEORGES

Licenciée en sociologie, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

GEORGES GLOD

Licencié en sciences commerciales et financières, chargé d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

SYLVAIN HOFFMANN

Conseiller de direction, Chambre des Employés Privés, Luxembourg

JEAN-CLAUDE JUNCKER

Premier ministre et ministre des Finances luxembourgeois, président de l'Eurogroupe

CARLO KNÖPFEL

Dr. rer. pol., Mitglied der Geschäftsleitung von Caritas Schweiz, Leiter des Bereichs Grundlagen, Sozialwissenschaftler

GERHARD KRUIP

Dr. theol., Dr. habil theol., Professor für christliche Anthropologie und Sozialethik an der katholisch-theologischen Fakultät der Universität Mainz (D), Direktor des Forschungsinstituts für Philosophie, Hannover (D)

ALAIN LOUTE

Docteur en philosophie, assistant de recherche, Centre de Philosophie du Droit de l'Université catholique de Louvain (B)

MARC MAESSCHALCK

Professeur en philosophie à Université catholique de Louvain (UCL) et aux Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL), directeur de la cellule philosophique du Centre de Philosophie du Droit de l'UCL (CPDR)

GEORGES SCHROEDER

Licencié en droit, conseiller d'Etat, directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale

DANIELLE SCHRONEN

Docteur en gestion, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

FRANZ SEGBERS

Referent für Ethik und Sozialpolitik beim Landesverband des Diakonischen Werkes in Hessen und Nassau und Professor für Sozialethik in Marburg.

LAURENT UHODA

Conseiller de direction, Chambre des Employés Privés, Luxembourg

ROBERT URBÉ

Diplom-Ökonom, Koordinator beim Luxemburger Caritasverband

