

Regierungswechsel oder nicht: Caritas bleibt gefordert

GEORG CREMER

Wer immer im Herbst regieren wird, der Reformdruck bleibt. Die Caritas muss ihre anwaltschaftliche Rolle wahrnehmen, insbesondere für die Menschen im unteren Drittel der Einkommens- und Vermögensverteilung. Dazu gehört auch, für den Erhalt der Sozialhilfe auf Bundesebene einzutreten.

Mit seiner Vertrauensfrage ist der Bundeskanzler erfolgreich gescheitert. Wie der Bundespräsident reagieren wird, ist zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags noch unbekannt. Alle politischen Kräfte stellen sich auf Neuwahlen ein. Natürlich ist der Ausgang einer Wahl im Herbst, wenn sie denn kommt, offen; aber die derzeitigen Umfrageergebnisse lassen eine unionsgeführte Regierung erwarten. Dieser Beitrag möchte einige der Konsequenzen diskutieren, die sich bei einem Regierungswechsel für die verbandliche Caritas ergeben könnten. Dies geschieht natürlich ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Es gibt poli-

tische Felder, bei denen ein Regierungswechsel für die Arbeit der Caritas ebenfalls Konsequenzen zeitigen kann, die im Folgenden nicht behandelt werden, etwa die Politik der Migration und Integration (siehe dazu die Dokumentation in diesem Heft, S. 22 ff.).

Der Reformdruck bleibt

Auch die folgende Bundesregierung wird, ebenso wie ihre Vorgängerin, vor dem Zwang stehen, einem weiteren Anstieg der Lohnnebenkosten zu begegnen. In der Kohl-Ära stiegen diese von 34 Prozent auf 42 Prozent der Bruttolöhne; dies kann nicht wiederholt werden.

Würde der Status quo der Leistungen bei Beibehaltung der lohnbezogenen Finanzierung der Sozialversicherungssysteme einfach fortgeschrieben, so stiegen nach Schätzungen des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung die Sozialversicherungsabgaben in den nächsten drei Dekaden auf etwa 62,5 Prozent. Weil zudem über Steuern die allgemeinen staatlichen Aufgaben finanziert werden müssen, ist eine solche Belastung schon rein rechnerisch nicht möglich. Bleibt es auch künftig bei der lohnbezogenen Finanzierung der Kosten für Gesundheitsschutz, Alterssicherung und Pflege, so wird der Zwang, einen weiteren Anstieg der

Lohnnebenkosten zu begrenzen, zu weiten Leistungseinschränkungen führen.

Eine unionsgeführte Regierung verfügt hier über keine anderen Stellschrauben als ihre Vorgängerin. Sie kann den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung einschränken und/oder Zuzahlungen einführen. Durch mangelnde Dynamisierung kann sie den Realwert der Leistungen der Pflegeversicherung weiter senken. Der demographische Faktor im Rentensystem führt ohnehin zu einem sinkenden Rentenniveau. Auch wenn das System der lohnbezogenen Finanzierung der Sozialversicherungssysteme künftig unangetastet bliebe, wird ein Teil der Bevölkerung bei der Sicherung gegen die Risiken von Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Altersarmut auf öffentlich finanzierte Hilfe angewiesen sein – etwa weil ihr Einkommen und Vermögen zu gering sind, um Zuzahlungen für Behandlungskosten oder für das Pflegeheim zu leisten, oder weil ihre Renten nicht armutsfest sind.

Sozialausgleich vermehrt über Steuersystem

Wird ein Systemwechsel eingeleitet, wird also die lohnbezogene Finanzierung sozialer Sicherung zurückgefahren zugunsten der Steuerfinanzierung, so sinkt die Verteilungsmasse für soziale Belange innerhalb der Sozialversicherungssysteme. Stattdessen muss der Sozialausgleich vermehrt über das Steuersystem geleistet werden. Steuerfinanzierte Anteile der sozialen Sicherung werden zwangsläufig mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbunden sein. Die verbandliche Caritas sollte es vermeiden, den Status quo reflexartig als gerecht und solidarisch zu bezeichnen. Denn eine fundamentale Ungerechtigkeit des jetzigen Systems der Finanzierung der sozialen Sicherung ist ja, dass für gesamtgesellschaftliche Aufgaben – wie etwa die Finanzierung des Gesundheitsschutzes für Arme und kinderreiche Familien – nur diejenigen herange-

zogen werden, die als Versicherte dem System angehören und Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze dazu nicht herangezogen werden.

Wenig gerecht sind auch die Folgen des hohen Abgabenkeils zwischen den Arbeitskosten der Unternehmen und den Nettolöhnen der Beschäftigten insbesondere für die gering Qualifizierten, die dadurch vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Bleibt es beim bisherigen System der Finanzierung der sozialen Sicherung, verbunden mit einer Politik zur Stabilisierung der Lohnnebenkosten auf derzeitiger Höhe, so werden Leistungen schrittweise und kontinuierlich gekürzt.

**Prof. Dr.
Georg Cremer**

**Generalsekretär
des Deutschen
Caritasverbandes,
Freiburg**

E-Mail:
georg.cremer@caritas.de

Die Debatte zum Wahlprogramm innerhalb der Union lässt erwarten, dass sich eine unionsgeführte Regierung damit nicht zufrieden geben wird. Eine Umsteuerung kann Chancen bieten, insbesondere wenn sie spezifisch die Arbeitskosten für gering Qualifizierte entlastet und damit der verfestigten Arbeitslosigkeit bei dieser Gruppe entgegensteuert. Eine Umsteuerung ist gleichzeitig mit erheblichen Risiken für Menschen im unteren Drittel der Einkommens- und Vermögensverteilung verbunden. Unabhängig davon, ob eine künftige Bundesregierung die Kopplung der Kosten der sozialen Sicherung an die Löhne beibehält oder einen Systemwechsel einleitet: Die verbandliche Caritas muss in ihrer anwaltschaftlichen Politik in besonderem Maße die Interessen dieser Bevölkerungsgruppe vertreten. Denn es wird von der Bereitschaft der organisierten politischen Kräfte abhängen, ob adäquate steuerfinanzierte Systeme des Solidarausgleichs geschaffen und auch dauerhaft erhalten werden. →

Der anwaltschaftliche Fokus der verbandlichen Caritas bei der Reform der Sicherungssysteme für die Menschen im unteren Drittel der Einkommens- und Vermögensverteilung wird also gegenüber heute noch an Bedeutung gewinnen. Dieser politische Fokus bedeutet keine Ausschließlichkeit.

Als Mitgestalterin des Sozialstaats und große Dienstleisterin im Sozialbereich setzt sich die verbandliche Caritas auch für einen guten Sozialschutz und gute soziale Dienste für die gesamte Bevölkerung ein. Aber der besondere Fokus für Menschen im unteren Einkommensdrittel leitet sich von der Tatsache her, dass diese weit weniger als die Mittelschichten für sich selbst vorsorgen können und zudem im politischen Prozess ihre Interessen weniger gut organisiert sind.

Kürzungen im Sozialbereich wird jede Regierung beibehalten

Aus den dargelegten Gründen wird eine unionsgeführte Regierung nicht die Kürzungen im Sozialbereich zurücknehmen, die die rot-grüne Regierung seit der Rede des Bundeskanzlers zur Agenda 2010 durchgeführt hat. Den Fehler aus der Anfangszeit der rot-grünen Koalition, Kürzungen zurückzunehmen, um sie dann selbst wieder einführen zu müssen, wird die Union nicht machen. Es bleibt also die zähe Auseinandersetzung um einzelne sozialrechtliche Regelungen der Gesetze der Agenda 2010, die die Caritas mit dem Sozialmonitoring aufgenommen hat (siehe dazu die ersten Ergebnisse in diesem Heft, S. 9 ff.).

Kommt eine Reform föderaler Zuständigkeiten?

Eine wesentliche Erschwernis von Reformen in Deutschland liegt in der Zuständigkeitsverflechtung zwischen Bund und Ländern. In den Phasen gegenläufiger parteipolitischer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat ist die Regierung auf die Unterstützung der oppositionell geführten Mehrheit im Bundesrat angewiesen. →

Die Verantwortlichkeit der Regierung schwimmt. Wesentliche Inhalte von Gesetzen werden im Vermittlungsverfahren festgelegt oder stark modifiziert. Unter dem gegebenen Zeitdruck kommt – wie Hartz IV überdeutlich gezeigt hat – die Fachebene der Exekutive kaum mehr nach, die politisch gefundenen Kompromissformeln in praktikable Gesetze umzusetzen. Es ist in einer auf politischen Wettbewerb gründenden Demokratie grundsätzlich nicht Aufgabe der Opposition, der Regierung zum Erfolg zu verhelfen. Es entspricht ihrem rationalen Kalkül, die Kooperationsbereitschaft so zu gestalten und zu begrenzen, wie es für ihr Ziel, die Regierung ablösen zu können, nützlich ist.



Das Problem kann nicht durch moralische Appelle an die Spieler entschärft werden, sondern nur durch andere Spielregeln. Diese zu vereinbaren ist erst jünger gescheitert.

Wähler(innen) werden zu einer Machtbalance beitragen

Bei einer unionsgeführten Bundesregierung gäbe es in den nächsten Jahren gleichgerichtete Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Aber auch künftig werden Unzufriedenheit mit der Bundesregierung und das strategische Kalkül vieler Wähler(innen), zu einer Machtbalance zwischen den politischen Lagern beizutragen, dazu führen, dass die Oppositionsparteien im Bundestag einen Bonus bei Landtagswahlen haben. Gleichgerichtete Mehrheitsverhältnisse werden also nicht auf Dauer gegeben sein.

Es ist offen, ob die Union die Kraft hat, ihre Führerschaft in Bundesrat und Bundestag für eine Reform der föderalen Zuständigkeiten zu nutzen. Derzeit hätte sie ja das Problem nicht, was der rot-grünen Regierung zu schaffen macht. Es könnte sein, dass die CDU-Ministerpräsidenten die gegebene Zuständigkeitsverflechtung als nützlichen Hebel ansehen, ihre innerparteiliche Stellung gegenüber den Bundespolitikern ihrer Partei zu behaupten.

Es ist aber auch denkbar, dass die Union gerade die föderalen Strukturen zu einem der Felder bestimmen wird, auf denen sie ihre politische Gestaltungskraft unter Beweis stellen will. Das hieße, einerseits die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu verringern und im Gegenzug den Ländern Gesetzgebungsbefugnisse in Bereichen zu übertragen, wo sie derzeit der Bund innehat.

Unterschiede liegen in einem föderalen System auf der Hand

Die verbandliche Caritas wird sich dazu politisch verhalten müssen. Dabei sollten wir anerkennen, dass die Bundesrepublik kein Zentralstaat mit re-

gionalen Verwaltungseinheiten ist, sondern dass Unterschiede entsprechend unterschiedlichen Präferenzen und politischen Mehrheiten in den Ländern für ein föderales System konstitutiv sind. Parallel dazu gilt der Verfassungsauftrag, gleichwertige (nicht: einheitliche) Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Politischer Maßstab für die Caritas muss die Frage sein, welche institutionellen Regelungen am besten geeignet sind, einen guten Sozialschutz zu gewährleisten und dabei auch Gruppen zu schützen, die über kein organisiertes Wählerpotenzial verfügen. Dabei kann ein gewisser Wettbewerb zwischen den Bundesländern dann von Vorteil sein, wenn er Innovation und Erfahrungslernen aus unterschiedlichen Lösungsmodellen erleichtert.

Es gibt allerdings zumindest ein Feld, auf dem wir sehr vehement für den Erhalt der Bundeszuständigkeit eintreten müssen. Im so genannten Kommunalentlastungsgesetz, das der Bundesrat mit den Stimmen der unionsgeführten Länder beschlossen hat, ist vorgesehen, die bisher aus guten Gründen mit Ausnahme geringer Differenzierungsmöglichkeiten bundesweite Regelung der Höhe der Sozialhilfe in starkem Maße der Zuständigkeit der Bundesländer zu überlassen. Dies muss uns aus anwaltschaftlichen Gründen beunruhigen. Jedes Bundesland hätte die Möglichkeit, die Sozialhilfe deutlich zu reduzieren oder an sehr abschreckende Bedingungen zu knüpfen. Gleichzeitig gilt aber – und muss weiterhin gelten – die Freizügigkeit aller Bürger(innen) innerhalb Deutschlands.

Der drastische Abbau der Sozialhilfe in einem Bundesland würde bei langfristig von Sozialhilfe abhängigen Personen Wanderungsbewegungen auslösen in ein anderes Bundesland, das diesen Schritt bisher nicht vollzogen hat und dessen politische Mehrheit ihn möglicherweise auch nicht vollziehen will. Allein aber die Gefahr solcher armutsbedingter Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands

würde auch in dem zweiten Bundesland die Kräfte stärken, die die Sozialhilfe abbauen wollen. Hier lohnt ein Blick auf die Vereinigten Staaten. Es gab durchaus Bundesstaaten wie etwa New York, die eine bessere soziale Sicherung eingeführt haben, aber ohne einen national gesetzten Rahmen für die Sozialhilfe hatte aufgrund des Zuwanderungsdrucks die regionale Bereitschaft dazu keinen Bestand.

Wie sehen die Märkte sozialer Dienstleistungen zukünftig aus?

Die Regierung Kohl, eine Koalitions-konstellation, wie sie möglicherweise ab Herbst 2005 wieder die Bundespolitik prägt, hat in den Neunzigerjahren einen Umbruch in den Märkten sozialer Dienstleistungen eingeleitet. Sie hat den bedingten Vorrang der freigemeinnützigen Träger erweitert zu einem Vorrang freigemeinnütziger und privat-gewerblicher Träger und damit den Status beider nicht-staatlicher Trägergruppen sehr deutlich angeglichen. Für diese Statusangleichung hatte sich der damalige Koalitionspartner FDP eingesetzt. Ausdruck dieses Politikwechsels war insbesondere die Verabschiedung des SGB XI (Pflegeversicherung), das die Voraussetzungen für eine Ausweitung der ambulanten Pflege geschaffen hat und dies gleichzeitig mit der Zulassung privat-gewerblicher Träger verband.

Man muss selbstkritisch einräumen, dass mancher Kassandrarufer aus den Wohlfahrtsverbänden, mit privat-gewerblichen Anbietern müsse die Pflegequalität zurückgehen, nicht eingetreten ist. Sollte die FDP nennenswerten Einfluss auf die Sozialpolitik einer künftigen Bundesregierung gewinnen, ist zu erwarten, dass sie den Interessen privat-gewerblicher Träger generell zu einem stärkeren Gewicht verhilft.

Heute allerdings sind privat-gewerbliche Träger in vielen Bereichen sozialer Dienstleistungen fest etabliert, insbesondere in der ambulanten Pflege und im Krankenhausbereich.

Die vielen Träger der Dienste und Einrichtungen in der verbandlichen Caritas stellen sich diesem Wettbewerb. Eine zentrale politische Frage ist die Zukunft des Gemeinnützigkeitsrechts. Es wird notwendig sein zu verdeutlichen, dass das erwünschte private soziale Engagement in Form von Spenden und ehrenamtlicher Arbeit nur erhalten beziehungsweise ausgebaut werden kann, wenn für Träger sozialer Dienste eine Rechtsform zur Verfügung steht, die die Gewinnausschüttung ausschließt und sicherstellt, dass Gewinne wieder für gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden. Die Wahl der Rechtsform steht jedem Träger frei. Mit dem Status der Gemeinnützigkeit sind keineswegs nur Vorteile, sondern auch Nachteile verbunden, etwa bei der Eigenkapitalgewinnung. Denkbar ist allerdings, Regelungen der Gemeinnützigkeit den neuen Marktbedingungen anzupassen. Warum sollte nicht einem privat-gewerblichen Krankenhaus für eindeutig abgrenzbare gemeinnützige Aufgaben – wie die Krankenhausseelsorge oder die Behandlung von illegal hier lebenden Personen – ermöglicht werden, dass Aufwendungen hierfür als Spenden bei der Steuer geltend gemacht werden können?

Flächentarifvertrag gefährdet

In einem Punkt könnte ein Regierungswechsel deutliche Auswirkungen auf die caritativen Träger haben. Die Union hat angekündigt, die Entscheidungsbefugnisse tariflicher Bündnisse gegenüber den Tarifvertragsparteien deutlich zu stärken. Flächentarife würden damit noch mehr als bisher an Bedeutung verlieren. Sollte die Union dies durchsetzen, so käme eine noch größere Verantwortung auf die Arbeitsrechtliche Kommission zu, regional und nach Branchen differenzierte Lösungen zu finden, die es den Einrichtungen ermöglichen, sich in ihrem jeweiligen Umfeld zu behaupten. Die Voraussetzungen dafür sind mit der Einrichtung der Unterkommissionen geschaffen. ■