



Rede beim Katholischem Forum Niedersachsen:
„Sozialmonitoring/Das Soziale neu denken“
23. Juni 2004 in Hannover

„Das Soziale neue Denken“

Anregungen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes

Der Impulstext der Kommission VI der Deutschen Bischofskonferenz war ursprünglich gedacht als Papier einer Expertengruppe an die Bischöfe, ist dann aber in der Nähe einer bischöflichen Verlautbarung publiziert worden. Der Text hat Irritationen ausgelöst, einige wenige berechtigte, einige aber auch, die auf – teilweise bewussten – Missverständnissen beruhen.

Dem Impulspapier ist nicht zu widersprechen, wenn es die Notwendigkeit formuliert, durch tiefgreifende strukturelle Reformen die Säulen des Sozialstaates zukunftsfähig zu machen. Ihm ist auch nicht zu widersprechen, wenn es moniert, dass es gut organisierte, einflussreiche Interessen gibt, die bevorzugt sind gegenüber denjenigen, die den besonderen Schutz des Staates brauchen, deren Interessen aber nicht organisiert sind. Ich verhehle allerdings nicht, dass ich mir an dieser Stelle einen deutlich konkreter formulierten Impulstext gewünscht hätte. Ich teile auch die Befürchtung des Impulstextes, dass die Verschränkung von Zuständigkeiten von Bund und Ländern im föderalen System, wie wir es heute haben, reformfeindliche Anreize setzt.

Für einige Missverständnisse ist allerdings der Impulstext selbst verantwortlich, etwa wenn er ohne weitere Differenzierung davon spricht, die sozialen Sicherungssysteme haben sich zu einem „undurchschaubaren Dickicht von Transferleistungen entwickelt“ und für viele sei das Soziale zu einem „Anspruch auf eine immer

komfortablere Normalität“ geworden. Der gegenüber dem Impulstext geradezu reflexartig erhobene Vorwurf des „Neoliberalismus“ ist aber völlig unangemessen. Was immer Neoliberalismus im einzelnen ist – der Begriff verkommt zu einem Todschlagargument gegen alle, die bestimmte staatliche Regelungen in Frage stellen oder aufgrund wirtschaftlicher Analysen bestimmte sozialstaatliche Regelungen für nicht nachhaltig halten: Die Autoren des Impulstextes vereint der Wunsch, das Soziale unter heute geänderten internationalen und demographischen Rahmenbedingungen zu bewahren. Auch der Vorwurf, hier würde das gemeinsame Wort der Kirchen verlassen, ist recht pauschal. Auch im Sozialwort ist von Subsidiarität und Förderung der Eigenverantwortung die Rede, auch dort wird die Forderung erhoben, „die Grenze zwischen einem solidarisch abgesicherten klaren Gewährleistungsrahmen für alle und dem Bereich der Eigenverantwortung neu zu ziehen“, auch dort ist davon die Rede, es sei erforderlich, „die Lebenslagenrisiken enger zu definieren, die für eine solche Sicherung notwendig sind“.

Ich habe an einer Stelle einen inhaltlichen Dissens zum Impulstext. Dort ist davon die Rede, Partikularinteressen würden sich zu Lasten weniger gut organisierter Interessen, etwa Arbeitsloser, Obdachloser und künftiger Generationen durchsetzen. Ich leugne dieses Problem nicht. Aber die Problematik der Reform der sozialen Sicherungssysteme scheinen mir weniger die Interessen kleiner Minderheiten zu sein, wie das Wort Partikularinteressen suggeriert. Die Säulen unseres sozialen Sicherungssystems, insbesondere Rentenversicherung und Gesundheitsversicherung, sichern Lebensrisiken ab, die die Gesellschaft in ihrer Breite betreffen. Reformschritte, die Nachhaltigkeit auch unter den Bedingungen des demokratischen Wandels sichern wollen, beschneiden somit die Ansprüche breiter Mehrheiten. Diese zurückzusetzen, etwa um spezifisch denjenigen zu helfen, die keine Selbsthilfepotentiale haben, bedeutet also einen Konflikt mit der Mehrheit der Gesellschaft. Ich möchte das verdeutlichen am aktuellen Beispiel der Chronikerregelung. Wie Sie wissen, ist die Grenze für die Höhe der Zuzahlungen im Rahmen des sogenannten Gesundheitsmodernisierungsgesetzes auf 2 % festgelegt, für chronisch kranke Menschen aber auf 1 % des Einkommens. Die relative Belastungsgrenze ist also nicht an die soziale Situation gekoppelt; auch Sozialhilfeempfänger sind zu Praxisgebühren und Medikamentenzuzahlungen gezwungen, was faktisch eine Absenkung des garantierten soziokulturellen

Existenzminimums bedeutet. Ein wirtschaftlich gut gestellter chronisch kranker Mensch wird von der Hälfte der maximal möglichen Zuzahlung freigestellt, obwohl er eine Zuzahlung von 2% des Einkommens ohne gravierende Einschränkungen verkraften könnte. Es fällt schwer, chronisch kranke Menschen als Träger von Partikularinteressen zu bezeichnen. Der Zusammenhang scheint mir ein anderer zu sein. Die Politik, in diesem Falle die SPD, nahm Rücksicht auf eine große Gruppe von insbesondere älteren Menschen, deren Wahlverhalten bedeutend ist. Es ist offensichtlich, dass diese Chronikerregelung als ein Beweis für die soziale Haltung der SPD auch öffentlichkeitswirksam eingesetzt wird. Gleichzeitig führt sie zu Verwerfungen. Es muss erfasst und beurteilt werden, wer chronisch krank ist. Mit den sehr weichen Kriterien einer chronischen Krankheit hat man eine große Hintertür geschaffen, damit wird ein Teil der ursprünglich kalkulierten Einspareffekte wieder aufzehrt. Ärzte stehen in der Pflicht, Formulare auszufüllen, die die Eingruppierung als chronisch Kranker stützen und chronisch krank zu sein wird somit zu einem „ökonomischen Gut“. Es ist wahrscheinlich, dass der statistisch ausgewiesene Anteil chronisch kranker Menschen aufgrund dieser Regelung steigen wird. Das alles ist nicht die Folge kleiner gut organisierter Interessengruppen, die ihre Partikularinteressen durchsetzen. Es ist eher Folge der Notwendigkeit aller politischen Parteien, Mehrheiten zu sichern. Die aus sozialen Gründen naheliegende Alternative, auf eine Chroniker-Regelung zu verzichten, aber arme Menschen, insbesondere Sozialhilfeempfänger von Zuzahlungen freizustellen, ist aus Sicht von Parteien, die Mehrheiten organisieren müssen, allerdings nicht attraktiv. Mehrheiten zu sichern für den sozialen Schutz von Minderheiten scheint mir bei der Zukunft der sozialen Sicherungssysteme das weit größere Problem zu sein, als das Zurückdrängen von Partikularinteressen.

Ich teile grundsätzlich die Aussagen im Impulstext zur Reformnotwendigkeit des föderalen Systems. Die nächsten Monate werden zeigen, ob das Zeitfenster einer Föderalismusreform überhaupt noch offen ist. Betrachten wir diese Frage aus der Interessenslage der großen politischen Blöcke: Die Chancen zu einer Einigung sind, denke ich, dann besonders hoch, wenn einerseits die aktuell handelnde Regierung guten Mutes ist, auch künftig die Regierung zu stellen, und gleichzeitig die Opposition gegenüber einem Abbau der Blockademöglichkeiten im Bundesrat deswegen aufgeschlossen ist, da sie dies bereits aus dem Blickwinkel ihrer künftigen

Interessen als Regierungspartei beurteilt. Ob diese Situation einer für beiden Seiten offenen Zukunft, also eines Patts der Erwartungen, nach der Europawahl noch gegeben ist, ist fraglich.

Dennoch bleibt die Hoffnung, dass noch Chancen für eine Reform bestehen. Derzeit ist noch nicht absehbar, welche Richtung die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (KOMBO) gehen wird. Für eine so wichtige konstitutionelle Frage ist die öffentliche Debatte hierzu völlig ungenügend. Aus dem Positionspapier der Ministerpräsidenten vom 14. Mai 2004 wird deutlich, dass die Länder im Bereich der Öffentlichen Fürsorge bei „subsidiären öffentlichen Lebensunterhaltsleistungen“ die „Übertragung der Vollkompetenz“ und/oder die Einräumung von Zugriffsrechten anstreben. Die Präsidenten der Landtage in der KOMBO fordern eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder auch im Bereich der Sozialhilfe. Von Länderseite wurde in die Diskussion eingebracht, dass neben die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit künftig eine sogenannte „Zugriffs- oder Vorranggesetzgebung“ der Länder tritt. Dies würde es den Ländern ermöglichen, Gesetzesmaterien aus den Grundgesetzartikeln 74 und 74a – dazu gehört auch die „öffentliche Fürsorge“ - ganz oder teilweise an sich zu ziehen und - abweichend von geltendem Bundesrecht - eigenverantwortlich gesetzlich zu regeln. Wenn in der Sozialhilfe die bisherigen Regelungen der konkurrierenden Gesetzgebung auf den Kopf gestellt würden, so muss das meines Erachtens alle alarmieren, die am Erhalt eines sozialen Netzes interessiert sind, das das soziokulturelle Existenzminimum sichert. Jedes Bundesland hätte die Möglichkeit, die Sozialhilfe drastisch zu reduzieren oder an sehr abschreckende Bedingungen zu knüpfen. Gleichzeitig gilt aber - und muss weiterhin gelten - die Freizügigkeit aller Bürger innerhalb Deutschlands. Innerhalb der Bundesrepublik gibt es keine nennenswerten Migrationsschranken. 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 armutsbedingten Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands würden 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 sozial staatliche Sicherung eingeführt haben, aber ohne einen national gesetzten Rahmen für die Sozialhilfe hat aufgrund des Zuwanderungsdrucks die regionale Bereitschaft hierzu keinen Bestand.

Bezogen auf die sozialen Dienste brauchen wir also Kriterien dafür, welche sozialen Regelungen dringend auf bundesstaatlicher Ebene festzulegen sind, weil anders ein wirksamer Sozialschutz nicht möglich, ist und wo möglicherweise eine stärkere Vielfalt einen föderalen Wettbewerb erzeugen könnte, der für die Nutzer sozialer Dienstleistungen nützlich ist. Grundsätzlich würde ich sagen, dass der soziale Schutz für Gruppen, die ihre Interessen nicht erfolgreich in die Mehrheitssuche politischer Parteien einbringen können, angemessen dauerhaft nur auf Bundesebene gewährleistet werden kann. Zu verlockend ist die Versuchung für die Länder, in diesem Bereich zu Lasten anderer zu sparen.

Ausführlicher möchte ich auf den Vorschlag des Impulstextes eingehen, einen regelmäßigen „Sozialstaats-TÜV“ zu etablieren. Dieser Vorschlag hat viel Zustimmung gefunden, auch der Deutsche Caritasverband hat ihn begrüßt, da er mit der Erwartung verbunden ist, dass damit die Qualität der sozialpolitischen Debatte in Deutschland deutlich gesteigert werden kann. Der Begriff „Sozialstaats-TÜV“ ist für meinen Geschmack zu technokratisch ausgefallen; es gibt keine der Eindeutigkeit im technischen Bereich entsprechenden Kriterienlogik, wie nun der Bereich des Sozialen weiterzuentwickeln ist. Mit dem „Sozialstaats-TÜV“ kann das Wissen über die sozialen Verhältnisse in Deutschland, über die Lebenslagen einzelner Gruppen, auch möglicherweise das Wissen über die Wirkungen und Nebenwirkungen einzelner sozialstaatlicher Instrumente erhöht werden. Dies wird eine weiterhin kontroverse Debatte über die sozialstaatlichen Regelungen eher befördern, als dass die Chance erwachsen würde, Streitfragen in einer unabhängigen Expertengruppe zu entscheiden. Auch wenn in einer solchen Sachverständigengruppe möglicherweise, wie im Impulspapier gefordert, nicht direkt Vertreter gesellschaftlicher Interessengruppen sitzen werden, so zeigt doch die Erfahrung mit anderen Expertengruppen, dass auch Wissenschaftler ihre jeweiligen Affinitäten zu gesellschaftlichen Interessengruppen, politischen Lagern und natürlich auch zu wissenschaftlichen Schulen haben, beim letzteren auch haben müssen. Der Impulstext spezifiziert nicht, wie sich die Expertengruppe des „Sozialstaats-TÜV“

genau denn nun absetzen soll von dem „regierungsnahen und interessen­geprägten Beiratswesen“. Realistisch betrachtet kann ein „Sozialstaats-TÜV“ den notwendigen politischen Streit qualifizieren, aber nicht ersetzen. Er kann, da stimme ich dem Impulstext zu, einen Beitrag zur Überwindung von Erkenntnisdefiziten leisten, wie groß sein Beitrag allerdings sein wird zur Überwindung von Durchsetzungsdefiziten, hängt von vielen anderen Faktoren ab.

Der „Sozialstaats-TÜV“ wird notwendigerweise die Gesamtheit der sozialen Sicherungssysteme im Blick haben müssen. Dabei sollte er versuchen, die öffentliche Debatte auf Entwicklungen zu lenken, die zumindest in den nächsten zwei Jahrzehnten zu erwarten sind, da anders die Frage der Nachhaltigkeit der Sicherungssysteme nicht zu beurteilen ist. Hier werden Fragestellungen zu bearbeiten sein, wie sie etwa auch die Rürup-Kommission aufgegriffen hat. Meine Erwartungen gingen allerdings weiter. Der „Sozialstaats-TÜV“ sollte einen besonderen Fokus auf die Lebenssituation armer und von Armut bedrohter Menschen werfen und damit sicherstellen, dass deren Interessen in der notwendigen Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme berücksichtigt werden. Es geht also um Menschen am soziokulturellen Existenzminimum, Sozialhilfeempfänger, Bezieher von Arbeitslosengeld II, Bezieher niedriger Einkommen, Familien im unteren Einkommensbereich, insbesondere Familien mit mehreren Kindern, Obdachlose. Dabei sollten hierbei nicht nur die Transfersysteme im Blick stehen, sondern die persönlichen Ressourcen dieser Gruppen erfasst werden und politische Maßnahmen darauf hin beurteilt werden, ob sie die gesellschaftliche Teilhabe dieser Gruppen fördern oder weiter erschweren. Zur Teilhabe gehört die Integration in den Arbeitsmarkt, aber sie erschöpft sich darin nicht. Dabei geht es nicht allein um den engeren Bereich der Sozialpolitik. Trotz einer demographischen Entwicklung, die es erzwingen wird, gezielt darauf hinzuwirken, dass das Verhältnis der Erwerbstätigen zu den Rentenbeziehern nicht zu sehr nach unten sackt, leisten wir uns den Luxus, etwa 10% eines Jahrgangs aus dem Schulsystem zu entlassen, die nicht einmal einen Hauptschulabschluss haben. Diese Gruppe steht in besonders hoher Gefahr, künftig von Sozialtransfers abhängig zu werden. Der „Sozialstaats-TÜV“ wird sich somit auch mit den Aspekten der Bildungspolitik befassen müssen, die für die Teilhabe der von Ausgrenzung bedrohten Gruppen bedeutend sind.

Aus den hier skizzierten Erwartungen leitet sich auch die Antwort auf die Frage ab, wie die Expertengruppe eines „Sozialstaats-TÜV“ abzugrenzen ist gegenüber dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Auch der Sachverständigenrat befasst sich mit Fragen der sozialen Sicherungssysteme, aber er tut es doch vorwiegend aus einer Analyse, die den Erhalt bzw. den Wiedergewinn der wirtschaftlichen Dynamik im Blick hat. Zweifellos ist das eine sehr berechtigte Perspektive. Der Sachverständigenrat hat aber nicht die Lebenslage besonders verwundbarer Gruppen im Blick. Er ist nicht das geeignete Gremium, um Fragen der Beteiligungsgerechtigkeit zu thematisieren, Vorschläge zu erarbeiten, wie gesellschaftliche Gruppen, die an den Rand gedrängt worden, wieder in die Gesellschaft integriert werden können. Er wird – durchaus legitim – ein Gesetz wie das Gesundheitsmodernisierungsgesetz darauf hin bewerten, ob es ihm gelungen ist, zur Stabilität oder zu Senkung von Lohnnebenkosten beizutragen. Er hat aber nicht im Blick, wie die Reform beispielsweise auf Sozialhilfeempfänger, Heimbewohner oder Obdachlose wirkt. Dies ist schlechterdings vom Sachverständigenrat nicht zu erwarten, müsste aber von einer Expertengruppe, die für den „Sozialstaats-TÜV“ berufen wird, erwartet werden.

Eine solche Gruppe wird aber nicht reichen. Sozialpolitik muss stärker als bisher in den Fokus der universitären Forschung. In den Wirtschaftswissenschaften, aus denen ich komme, werden die Kapazitäten, sozialstaatliche Entwicklungen zu analysieren, derzeit abgebaut. Prominente Lehrstühle für Sozialpolitik werden, sobald ihre Inhaber emeritiert sind, umgewandelt in Lehrstühle für Marketing oder Internationales Management. In der Überlastbewältigung einer Fakultät mag dies verständlich sein, aber für die Qualität der sozialpolitischen Debatte in Deutschland ist dies verheerend. Viele junge Wirtschaftswissenschaftler halten sozialpolitische Themen nicht für sonderlich attraktiv. Chancen haben sie in Berufungsverfahren nur, wenn sie in internationalen, insbesondere amerikanischen wissenschaftlichen Zeitschriften veröffentlichen und entsprechend häufig dort zitiert werden. Eine Veröffentlichung in einer deutschen Zeitschrift etwa über die Folgen des Gesundheitsmodernisierungsgesetzes gilt so gut wie nichts. Warum sollten junge Wirtschaftswissenschaftler also ihre ohnehin fragilen Erwartungen an eine Hochschulkarriere auf ein bundesdeutsches sozialpolitisches Thema gründen wollen?

Ein Wort zu den Wohlfahrtsverbänden selbst:

Ich bin überzeugt, „dass ein Sozialstaats-TÜV“ nicht allein geleistet werden kann von einer Gruppe von Hochschul-Experten. Ein Verband wie der Deutsche Caritasverband hat tagtäglich Kontakte zu abertausenden Menschen in spezifischen Bedarfs- und Notlagen. Wie wichtig der Zugang über die Dienste und Einrichtungen auch sein kann, um mehr empirisch gesichertes Wissen zu erhalten, hat u.a. die Armutsstudie des Deutschen Caritasverbandes gezeigt. Lebenslagen derjenigen, die keine Lobby haben und deren Belange der Impulstext richtigerweise mehr in den Mittelpunkt rücken will als bisher, nehmen die Dienste der Caritas und anderer Wohlfahrtsverbände in den Blick, beispielsweise die Schuldnerberatungsstellen oder die offenen Dienste der Sozialberatung. Dieses Potential gilt es für den „Sozialstaats-TÜV“ zu nutzen. Die Bereitschaft beim Deutschen Caritasverband hierzu ist grundsätzlich vorhanden.