

Das Soziale neu denken – Vom Sozialstaat zur Armenfürsorge?

Stellungnahme

zum Impulspapier der Deutschen Bischofskonferenz – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen

„Das Soziale neu denken – Für eine langfristig angelegte Reformpolitik“

Dr. Michael Schäfers

- (1) Das „Impulspapier“ der oben genannten Kommission der Deutschen Bischofskonferenz mischt sich in die laufende aktuelle Sozialstaatsdebatte in der Bundesrepublik ein. Das Papier versucht, die derzeitige Lage des Sozialstaates in einem umfassenden Sinne zu analysieren und zu bewerten. Darüber hinaus werden Konkretisierungen aufgelistet, die Wege und Reformvorhaben formulieren. Neben der klassischen Diskussion zur Zukunft des Sozialstaates wird in dem Papier die Frage angegangen, wie eine Reform des politischen Systems in der Bundesrepublik aussehen muss, um Reformen umsetzen zu können. Das Impulspapier knüpft hier an die Neokorporatismusdiskussion Mitte der 1970-er Jahre an, insbesondere an die damals gestellte „neue soziale Frage“ (Heiner Geißler u.a.) hinsichtlich der politischen Durchsetzung von nicht-organisierten Interessen bzw. hinsichtlich der politischen Einflussnahmemöglichkeiten gesellschaftlich randständiger Interessenslagen und Gruppen. Optionale und sozialetische Grundlage des Papiers ist nach „Eigenaussage“ die katholische Soziallehre und das 1997 von der Deutschen Bischofskonferenz und dem Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland veröffentlichte Gemeinsame Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“. Ausdrückliche Zielsetzung des Impulspapiers ist es, das Gemeinsame Wort angesichts der aktuellen Herausforderungen „situationsgerecht fortzuschreiben“. Bzgl. der sozialstaatlichen Reformdebatte geht es dem Impulspapier nicht um „einen Abriss des Sozialstaats, sondern um seinen notwendigen Umbau.“
- (2) Der derzeitige **Sozialstaat**, insbesondere die Sozialversicherungsträger, wird bzw. werden in dem Impulspapier fast ausschließlich **negativ bewertet**. Im Einzelnen werden folgende Punkte angeführt:
 - Der Sozialstaat hat ein überdimensioniertes „Anspruchsdenken“ entwickelt. Dem Anspruchsdenken steht keine adäquate Gegenleistung der „Nehmerseite“ gegenüber. In Folge dessen „wurde für viele das Soziale zu einem Anspruch, um eine immer komfortablere Normalität herzustellen“.
 - Der Sozialstaat erweist sich „zunehmend als ein Hemmschuh gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklung“ (insbesondere durch den Anstieg der Lohnnebenkosten), der Investitionen und Leistungsbereitschaft hemmt bzw. aushebelt. Aber auch für die politische Entwicklung und eine gezielte Reformpolitik ist der Sozialstaat abträglich, da die Skepsis

gegenüber dem politischen System wächst, das nicht in der Lage ist, den notwendigen sozialstaatlichen Umbau zu bewerkstelligen.

- Der Sozialstaat genießt in der Bevölkerung kein Vertrauen (mehr): „Das Vertrauen in die Gerechtigkeit unseres Sozialstaates ist ebenso brüchig wie das Vertrauen in seine Effizienz.“ Dies ist u.a. auf die Wandlungen der sozialen Sicherungssysteme zurückzuführen: „Und die sozialen Sicherungssysteme haben sich von einer Absicherung gegen Notlagen zu einem undurchschaubaren Dickicht von Transferleistungen entwickelt, das mit einem ständig wachsenden Finanzvolumen fast alle Menschen in Deutschland erreicht, sie dabei mit hohen Abgaben belastet und darüber hinaus zu einer wachsenden Staatsverschuldung beiträgt.“
- Der Sozialstaat bedingt aufgrund der „komfortablen Normalität“ das die Geburtenrate in Deutschland zurückgegangen ist. Ausbau des Sozialstaates und Geburtenrückgang werden als korrelierende Größen betrachtet.
- Der Sozialstaat trägt mit dazu bei, dass die Bereitschaft zur Solidarität untergraben wird: „Zudem stellt sich die Frage, ob der Sozialstaat, so wie er heute funktioniert, mittlerweile selbst dazu beiträgt, die Bereitschaft zur Solidarität zu untergraben. Für jede Ausweitung von Leistungen mag es gute Gründe gegeben haben. Insgesamt haben sie aber zu einer Struktur geführt, in der es durchaus nachvollziehbar ist, dass sich der Einzelne zunehmend auf das soziale Sicherungssystem verlässt und immer weniger auf andere Solidaritäten.“ Somit untergräbt der Sozialstaat auch die Solidarität in der Familie, denn „die Solidarität in der Familie (wird) durch die heutigen sozialstaatlichen Umverteilungsmuster eher geschwächt als gestärkt.“
- Der Sozialstaat ist eine „Einrichtung von gestern“, die für heutige und zukünftige Herausforderungen nicht mehr trägt: „Das sozialstaatliche Arrangement, so wie es heute besteht, ist alt geworden. Viele Selbstverständlichkeiten und Grundannahmen, auf denen das System sozialer Sicherung beruhte, gelten heute nicht mehr (...).“
- Aufgrund seiner hohen sozialen Absicherung lähmt der Sozialstaat das Eingehen von (unternehmerischen) Risiken. Selbstständigkeit verliert aufgrund des Sozialstaates an „Attraktivität“ – so wird behauptet. Insgesamt sinkt die Risikobereitschaft und damit der Reformwille. Der Sozialstaat blockiert die Eigenverantwortung.

Das Impulspapier sieht den **Sozialstaat** ausschließlich **als Blockierer** notwendiger wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und sozialer Reformen. Dies läuft auf die Unterstellung hinaus: Mit dem derzeitigen Sozialstaat ist keine Reform zu machen. Entgegen der anderslautenden Behauptung des Papiers, dass es um eine Reform des Sozialstaates gehe, bedingt die negative Bestandaufnahme, dass es eigentlich keinen anderen Weg geben kann, als den Sozialstaat zu beseitigen, da ansonsten die notwendigen durchschlagenden Reformen nicht zu erreichen sind. **Die historischen Leistungen des Sozialstaates**, etwa beim Wiederaufbau der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg oder bei der deutschen Wiedervereinigung, **werden weder ausreichend gewürdigt noch systematisch für die Sozialstaatsdebatte ausgewertet**. Dies bedeutet einen

deutlichen Rückschritt hinter das Gemeinsame Wort der beiden großen Kirchen in Deutschland von 1997. Das Impulspapier stellt ein „Dramatisierungsszenario“ in den Mittelpunkt, das einer systematischen Analyse nicht standhält.

Der Sozialstaat wird im Rahmen eines reinen „Zuwachsszenarios“ analysiert. Es entbehrt jeden empirischen Befundes, dass es eine permanente lineare Ausweitung sozialstaatlicher Leistungen gegeben habe, wie dies im Impulspapier suggeriert wird. Die bisher für viele Teile der Bevölkerungen vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten vorgenommenen tiefen Einschnitte kommen an keiner Stelle des Papiers zur Sprache. Völlig unterbleibt eine Auswertung der gesellschaftlichen und sozialen Spaltung durch diese Einschnitte, etwa im Bereich der Absicherung bei Arbeitslosigkeit, in der Gesundheits- und Rentenversicherung. Auch in diesem Punkt fällt das Impulspapier deutlich hinter das Gemeinsame Wort zurück.

Das „Zuwachsszenario“ bedingt zudem, dass der Sozialstaat nur dann als eine sinnvolle und notwendige Veranstaltung erachtet wird, wenn es um die Verteilung von wirtschaftlichen Zuwächsen (Steigerung des Bruttosozialproduktes etc.) geht. **Die Umverteilungsdimension des Sozialstaates selbst bei Stagnation und Rezession wird völlig ausgeblendet.** Dementsprechend wird die Verteilungsgerechtigkeit nicht mehr als das Hauptproblem angesehen, sondern die Chancen- und Beteiligungsgerechtigkeit. Dass der Chancen- und Beteiligungsgerechtigkeit gerade unter den Bedingungen der Zunahme sozialer Spaltungen, die das Gemeinsame Wort von 1997 noch herausgestellt hatte, die Verteilungsgerechtigkeit vorausgehen muss bzw. als integraler Bestandteil von Chancen- und Beteiligungsgerechtigkeit zu situieren ist, wird nicht herausgearbeitet. Damit folgt das Papier der auch in der kirchlichen Öffentlichkeit (mittlerweile) weit verbreiteten **Diffamierung notwendiger gesellschaftlich zu organisierender sozialer Umverteilung**, die nicht mehr als politische Gesamtaufgabe angesehen wird oder höchstens als eine solche, die ggf. auf „Spezialfälle“ (Familie) anzuwenden ist, aber keineswegs mehr auf das gesamte Gemeinwesen.

Die Sozialstaatsdebatte erscheint im Impulspapier der Kommission ausschließlich im Rahmen eines „Belastungsdiskurses“. Sozialstaat bedeutet Belastung. Somit gerät die volkswirtschaftliche Bedeutung und die von sozialstaatlich erbrachten Leistungen ausgehende Binnenfrage erst gar nicht in den Blick. Dass hinter den Ausgaben des Sozialstaates Leistungen für Kranke, Arbeitslose und andere versicherte Gruppen stehen, scheint von völlig nachrangiger Bedeutung zu sein. Dass zudem die Leistungen der Versicherungsträger eine vorgeschaltete Funktion für die Sozialhilfe haben, wird ebenfalls nicht einmal angedeutet. Somit stellt sich grundlegend die Frage, welche Vorstellung von Sozialstaat und welches systematische Verständnis der Versicherungsträger dem Papier zugrunde liegt. Festzuhalten ist jedenfalls, dass eine völlig verkürzte Sicht der Dinge festgeschrieben wird, die positive Aspekte sozialstaatlicher Leistungen ausblendet. Denn die Sicht, dass der Sozialstaat eine Belastung darstellt, ist eine rein technokratische und monetarisierte Sichtweise, die z.B. die Interessenslagen der Betroffenen bzw. der Nehmerseite völlig hinten an stellt, ganz zu schweigen vom volkswirtschaftlichen Nutzen des Sozialstaates. Damit wird auch für die Zukunftsdebatte zur Erwerbsarbeitsgesellschaft der Zugang dazu verbaut, dass im Bereich der personennahen und ökologischen Dienstleistungen ein zu erschließendes Zukunftspotential zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit und damit zur Verbesserung der Ein-

nahmeseite der Sozialversicherungen liegt, das aber nicht ausschließlich unter Marktgesichtspunkten erschlossen werden kann, sondern zumindest der anteiligen öffentlichen Finanzierung bedarf. **Die Einbettung der Sozialstaatsdebatte in einen „Belastungsdiskurs“ bedingt, dass das Aufzeigen für eine Reformdebatte notwendiger systematischer Zusammenhänge unterbleibt.** Wo nichts Gutes zu finden ist, lohnt die tiefere Einsicht nicht – so könnte das Motto des Papiers pointiert gekennzeichnet werden.

Nicht in den Blick gerät im Impulspapier darüber hinaus die politisch friedensstiftende Funktion des Sozialstaats. Dass ein Abbau des Sozialstaats durchaus auch eine demokratiegefährdende Tendenz in unserer Gesellschaft befördern könnte, wird nicht reflektiert.

Das Impulspapier legt insgesamt eine völlig einseitige Analyse für aktuelle gesellschaftliche und politische Herausforderungen in der Sozialstaatsdebatte zugrunde. Notwendige Differenzierungen werden nicht geleistet. Vorschnell wird dem Sozialstaat Versagen angelastet, wo eine differenzierte Herangehensweise gefragt wäre. Das Impulspapier folgt damit der populären Sozialstaatskritik, wie sie in den politischen Debatten an verschiedenen Stellen auszumachen ist.

- (3) Das Impulspapier beschreibt drei zentrale Herausforderungen, auf die die Reform des Sozialstaates eine Antwort geben soll: (1) den demographischen Wandel, (2) die Erosion alter Solidaritätsformen und (3) die strukturelle Arbeitslosigkeit. Der demographische Wandel wird fast ausschließlich auf die Lastenverteilung zwischen Alt und Jung hin kapriziert. Während die Alten (tendenziell) privilegiert sind und von dem derzeitigen Konstrukt der Alterssicherung profitieren, werden den Jungen die Lasten aufgebürdet, ohne im Alter selbst ein entsprechendes Äquivalent erhalten zu können. **An keiner Stelle des Impulspapiers gibt es eine adäquate Auseinandersetzung mit dem „Generationenvertrag“.** Dies zeigt sich auch darin, dass eine solidarische Form der Alterssicherung – wie sie etwa im Rentenmodell der KAB angestrebt wird – nicht eingefordert wird. Die Erosion alter Solidaritätsformen wird auf die Familie – von einigen anderen Andeutungen abgesehen – verengt. Völlig unklar bleibt, was das Impulspapier unter „struktureller Arbeitslosigkeit“ versteht. Durch die Verengung auf die „Konkurrenzfähigkeit von Deutschland als Wirtschaftsstandort“ wird der Eindruck erweckt als könne durch eine Anpassung der Kostenstruktur der Erwerbsarbeit „nach unten“ das Problem gelöst werden. Andere Aspekte, wie der technologisch bedingte Produktivitätsfortschritt, die hohe Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft oder die Bedeutung der europäischen „Währungspolitik“, werden nicht einmal benannt, geschweige denn systematisch für die Reform sozialstaatlicher Leistungen ausgewertet. **In diesem Punkt wird der „versteckte neoliberale Ansatz“ des Impulspapiers deutlich.** Wie an anderen Stellen des Papiers auch, werden „Ambivalenzen“ konstatiert, die weder in ihrer Konstruktion und Wertigkeit kritisch hinterfragt noch in ihren Folgewirkungen aufzulösen versucht werden. Zitat: „Dabei müssen die Auswirkungen auf die Betroffenen ebenso berücksichtigt werden wie die veränderten Anreize für eine dynamischere wirtschaftliche Entwicklung.“ Insgesamt werden durch diese Herangehensweise **Interessenskonflikte kaschiert**, die es auf der Grundlage einer biblisch und sozialetisch fundierten „Option für die Betroffenen und Ausgeschlossenen“ aufzulösen gelte, einer Option, die u.a. am Ende des Impulspapiers selbst benannt wird.

- (4) Eine Barriere für den fehlenden Umbau des Sozialstaats sieht das Impulspapier in den **verfestigten politischen Machtstrukturen und Interessenslagen** der bundesrepublikanischen Gesellschaft (vgl. 1): „Ein zentrales Hindernis für Reformen ergibt sich aus den politischen Strukturen in unserem Land.“ Angesprochen wird in diesem Zusammenhang vorrangig das föderale System der Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern, zwischen Bundestag und Bundesrat. Zentraler Vorwurf ist, dass die politische Auseinandersetzung auf aktuelle Fragen beschränkt bleibt während die „Zukunftsorientierung des politischen Entscheidens“ vernachlässigt wird. In dieser Kritik ist dem Impulspapier sicherlich zu zustimmen. **Es bleibt aber kritisch zu fragen, ob dies der Systematik des Strukturprinzips „Föderalismus“ geschuldet ist oder eher den aktuellen (partei)politischen Konstellationen, die durch Wahlen bedingt sind.** Hier wäre sicherlich eher eine Kritik an der demokratischen Legitimierung parteipolitischer Strukturen und Entscheidungen (gerade angesichts sinkender Wahlbeteiligungen bei den Landtagswahlen) angebracht denn eine Systemkritik am Föderalismus, die im Impulspapier der Kommission VI zumindest angedeutet, dann aber wiederum nicht ausformuliert wird – vor allem hinsichtlich der Konsequenzen für die Reformdebatte des Sozialstaats. Das Papier legt zudem ein einseitiges Pluralismusverständnis an den Tag, wenn ausgeführt wird: „Es fehlt an ausreichendem reformförderlichen Pluralismus auf der Länderebene.“ Diese Aussage ist zumindest insofern bedenklich als auf der Länderebene in den letzten Jahren durchaus Reformvorhaben formuliert worden sind, unabhängig davon, wie man diese im einzelnen bewerten mag. Wichtige Entscheidungen der letzten Jahre im Bundesrat sind zudem nur dadurch zustande gekommen, dass Parteigrenzen aufgebrochen worden sind und ein starker Druck zur Kompromissbildung entstanden ist.
- (5) Der zentrale Zugang zur Sozialstaatsdebatte auf dem Hintergrund der an verschiedenen Stellen des Papiers angeführten Option für die Ausgeschlossenen ist die **Arbeitsmarktproblematik**. Dies gilt auch für die immer wieder angemahnte Beteiligungsgerechtigkeit, die in unserer (bisher) erwerbsarbeitszentrierten Gesellschaft durch das Recht auf Arbeit in einem umfassenden Sinne einzulösen ist.
- (6) In der aktuellen Reformdebatte zum Sozialstaat bezieht das Impulspapier zudem in eine Richtung Stellung, die zumindest mehr als bedenklich ist. Es wird die Richtung **weg vom Sozialstaat hin zur ausschließlichen Konzentration auf die Armenfürsorge** hin das Wort geredet, wenn z.B. ausgeführt wird: „Wurde bisher in steigendem Maße auch im Bereich mittlerer Einkommen der jeweils erreichte Lebensstandard abgesichert, so wird es zunehmend erforderlich, die Lebenslagen und -risiken enger zu definieren, für die eine Sicherung notwendig ist.“ Im Klartext heißt dies, dass die finanziellen Mittel auf bestimmte im Papier nicht näher hin definierte Risiken konzentriert werden sollen nach dem Motto: „Sozialstaatliche Leistungen nur für die, die sie wirklich brauchen!“ Diese Sicht ist insofern bedenklich, als die bisherige Akzeptanz des Sozialstaats, die in den letzten beiden Jahrzehnten systematisch durch eine wirtschaftlich und politisch gesteuerte Diskussion (Stichworte: Globalisierung, Deutschland AG usw.) untergraben wurde, wodurch die legitimatorischen Grundlagen des Sozialstaats abgebaut wurden, in einem entscheidenden Maße davon abhing und weiter abhängt, dass möglichst viele Teile der Bevölkerung sozialstaatliche Transferzahlungen vereinnahmen konnten bzw. können. Für die Bundesrepublik ist es jedenfalls kein Reformkonzept, den Sozialstaat ausschließlich auf das Armutsrisiko zu begrenzen, da so die Geber- und

die Nehmerseite auseinanderdividiert wird und die integrierende Funktion aufgelöst wird. Dies würde vor allem die Akzeptanz des Sozialstaats gerade in der Mittelschicht (weiter) schwächen, also derjenigen Bevölkerungsschicht, die ihn maßgeblich trägt, zukünftig nach dieser Vorstellung aber verstärkt von Leistungen ausgeschlossen wäre. Es ist bezeichnend, dass das Impulspapier an dieser Stelle wiederum in einer eigenartigen Ambivalenz verbleibt, wenn im Anschluss an das oben aufgeführte Zitat gefragt wird: „Wie aber sind Ausgestaltung und Höhe einer solchen, für ein menschenwürdiges Leben ausreichenden, rechtlich garantierten Grundsicherung für alle zu definieren?“ Enthält diese Frage die Position einer rechtlich garantierten Grundsicherung nach dem Modell eines Grundeinkommens? Ist dies die Position des Papiers, die die Richtung der Reformdebatte anzeigen soll, wenn wenige Zeilen später ausgeführt wird: „Die Würde des Menschen verlangt in jedem Fall die Sicherung eines Existenzminimums. Jedem Menschen ist eine freie Entfaltung und die Teilhabe an den öffentlichen Gütern zu ermöglichen.“? Zumindest bleibt die eigenartige **Ambivalenz** jenseits rhetorischer Anfragen erhalten, ob das Impulspapier in Richtung einer Armenfürsorge und/oder einer garantierten Grundsicherung für alle geht, was ohne weiteres nicht widerspruchsfrei zu integrieren ist, denn eine Grundsicherung stellt eben nicht allein auf das Armutsrisiko ab, sondern – wie dies zurecht im Papier angesprochen wird – auf eine von Risikolagen vorbehaltlose menschenrechtliche Begründung, die sich u.a. aus der menschlichen Freiheit legitimiert.

(7) Hinsichtlich der im Papier aufgelisteten Reformnotwendigkeiten (u.a. konkretisierte Überlegungen) werden **notwendige Punkte** angesprochen, die **unterstützt werden können**, wie z.B. die Forderung nach:

- einer Begrenzung von sozialer und ökonomischer Ungleichheit,
- dem Ausbau der Hilfe zur Selbsthilfe,
- einer integralen sozialen Politik, die sich an den Belangen der Ausgeschlossenen und kommender Generationen ausrichtet sowie Zusammenhänge und Folgewirkungen bedenkt (eine Forderung, die das Impulspapier allerdings selbst nicht einlösen kann, s.o.),
- einer Familienpolitik als elementare Querschnittsaufgabe aller Politikfelder,
- einer familiengerechten Arbeitswelt und einer familienfreundlichen und familienfördernden Gesellschaft,
- dem Zusammenwirken von Familien-, Jugend- und Bildungspolitik,
- einer unabhängigen Sozialberichtserstattung,
- mehr Nachhaltigkeit.

Inwieweit jedoch diese sinnvollen und notwendigen Forderungen im Kontext der Vorstellung bzw. des **Konzeptes eines „ermöglichenden Staats“**, das im Impulspapier favorisiert wird, durchgesetzt werden können, bleibt **fraglich**, zumindest wenn die staatlichen Funktionen auf Setzung des Ordnungsrahmens, Aufsicht und Ausgleich der Interessen beschränkt werden. Der Staat als eigenständiger Akteur, z.B. bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und der damit verbundenen (möglichen) privat- und volkswirtschaftlichen Lenkungswirkungen, wird so jedenfalls aus weitgehenden

Verantwortungsbereichen entlassen. Hinzuweisen bleibt in diesem Zusammenhang des weiteren darauf, dass der Staat eine besondere Verantwortung für die sozialen Versicherungsträger trägt, die laut Grundgesetz Art. 87 Abs. 2 als „bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts“ zu führen sind. Dem Staat kommt somit eine grundgesetzlich garantierte Erhaltungs- und Absicherungsfunktion (vgl. GG Art. 120) in diesem Bereich zu, die nur durch eine Grundgesetzänderung aufgehoben werden könnte. Diese beiden Punkte belegen, dass es im Hinblick auf die bundesrepublikanische Situation erheblichen Klärungsbedarf gibt, der durch einfache Bestimmungen der Grundfunktionen des Staates nicht aufgelöst werden kann, sondern einer differenzierten Betrachtung bedarf, die das Impulspapier nicht leistet bzw. nicht leisten kann.

- (8) Im Kontext des eingeforderten Sozialberichts, der regelmäßig erscheinen, unabhängig und wissenschaftlich fundiert sein soll, beschreibt die **Kirche** (offensichtlich einvernehmend die Evangelische Kirche in Deutschland) ihre **eigene Aufgabe**: „Die Kirchen sollten zu dem Sozialbericht regelmäßig auf der Grundlage ihrer Sozialethik Stellung beziehen. Ihre besondere Aufgabe besteht dabei darin, anwaltschaftlich für diejenigen einzutreten, deren Stimme sonst kaum gehört wird. Dabei können sie ihre reiche Erfahrung im Bereich des Sozialen einbringen, sind sie doch auch selbst aufgefordert, bei den durch sie erbrachten Diensten mit gutem Beispiel voranzugehen.“ Das Impulspapier setzt damit die bereit im gemeinsamen Wort von 1997 eingeschlagene Richtung fort, die Rolle der Kirche bzw. der Kirchen nur randständig zu thematisieren. Das ist und bleibt einfach „zu wenig“ für ein „Kirchenpapier“. **Denn auch das Impulspapier belegt erneut, die Kirche will Politik nicht nur möglich machen, sondern sie macht selbst Politik!**