

Kirche und Gesellschaft



Eva M. Welskop-Deffaa

Das Soziale in der digitalen Marktwirtschaft

Anmerkungen zur sozialpolitischen
Agenda der 19. und 20. Legislaturperiode

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ thematisiert aktuelle soziale Fragen aus der Perspektive der kirchlichen Soziallehre und der Christlichen Sozialethik.

THEMEN DER ZULETZT ERSCHIENENEN HEFTE:

November 2017, Nr. 444: Christof Mandry

Die Zukunft der Europäischen Union. Öffentliche Diskurse in Europa

Dezember 2017, Nr. 445: Michael Schramm

Wirtschaftsmetaphysik. Konturen eines aktuellen Forschungsprogramms

Januar 2018, Nr. 446: Thomas Eggenesperger

Arbeit, Freizeit und Muße. Zwischen Zeitsouveränität und Entschleunigung

VORSCHAU:

März 2018, Nr. 448:

Ursula Nothelle-Wildfeuer zum Themenbereich „Joseph Kardinal Höfners Beitrag zur Fortentwicklung der Katholischen Soziallehre“

April 2018, Nr. 449:

Klaus Stüwe zum Themenbereich „Herausforderungen der Demokratie“

Mai 2018, Nr. 450:

Peter Schallenberg, Arnd Küppers zum Themenbereich „Regierungsbildung in Deutschland“

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61/8 15 96-0 · Fax 0 21 61/8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2018

© J.P. Bachem Medien GmbH, Köln

ISBN 978-3-7616-3199-7

Wer am Anfang der 19. Legislaturperiode Anforderungen an die Sozialpolitik der Bundesregierung formuliert, dem legt es sich nahe, den Blick nicht isoliert auf eine Wahlperiode zu richten: Nach dem Scheitern der Jamaika-Sondierungen und am Beginn der Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD ist nur schwer zu prognostizieren, ob die neue Legislaturperiode die vollen vier Jahre wahren wird. Ernstgenommen setzt eine sozialpolitische Agenda einen Vier-Jahres-Horizont aber mindestens voraus, umso mehr als die mit der digitalen Transformation verbundenen tiefgreifenden Veränderungen in der Arbeits- und Wirtschaftswelt eine grundsätzlichere Re-Orientierung der Sozialpolitik erfordern. Es geht um die Frage nach dem Sozialen in der digitalen Marktwirtschaft.

1. Gute Sozialpolitik braucht gute Sozialverwaltung

Gute Sozialpolitik braucht gute Sozialgesetzgebung – diese Einschätzung erklärt den Fokus der Experten auf den Rhythmus der Legislaturperioden. Gute Sozialpolitik braucht aber auch immer und zuallererst gute Sozialverwaltung. Sie braucht Gesetze, die umsetzbar sind und die umgesetzt werden (!) – indem gute Sozialverwaltung sie im Geiste des Gesetzgebers und zum Wohle derer, denen das Sozialrecht Ansprüche gewähren will, anwendet.

Maßstäbe guten Verwaltungshandelns sind – dem Anforderungskatalog der UN entsprechend – Transparenz und Rechtsstaatlichkeit, Effektivität und Rechenschaftspflicht, Konsensorientierung und Partizipation, Responsivität und Chancengleichheit (Rixen/Welskop-Deffaa 2015: 71f). Gute Sozialpolitik braucht eine Sozialverwaltung, die diesen Ansprüchen genügt: eine Sozialverwaltung, die erreichbar und auf die Bedürfnisse der Bürger und Bürgerinnen ausgerichtet ist, eine Sozialverwaltung, die sich an Maßstäben misst, die auf Inklusion und gerechten Ausgleich konkurrierender Interessen zielen. Ein soziales Selbstverständnis der Verwaltung, die Sozialrecht „im Bewusstsein der Wirklichkeit“ in sozialpolitisches Handeln umsetzt – eine Kultur responsiven Sozialstaatshandelns¹ – ist für eine wirkungsvolle Sozialpolitik unverzichtbar.

Ob die Inanspruchnahme von Grundsicherung im Alter als Annahme von Almosen empfunden und als so entwürdigend erlebt wird, dass sich mit dem Verzicht auf ihre Leistungen verdeckte Altersarmut verfestigt, hängt ganz entscheidend davon ab, wie die Sozialverwaltung, die mit dieser Aufgabe betraut ist, ihre Aufgabe versteht, wie sie sie verstehen kann und darf. Arbeit im Sozialamt einer Kommunalverwaltung darf nicht mit dem Image verbunden sein, hier tätig zu sein sei etwas für jene, bei denen es für eine karriereförderliche Einsatzstelle – etwa im Bau- oder Wirtschaftsförderungsamt – nicht gelangt

habe. Arbeit in einer Sozialverwaltung braucht Kommunikationsfähigkeit und atmende Zeitressourcen – damit die Beantwortung von Bürgerfragen nicht im Takt des Fließbandes erfolgt. Die Akzeptanz sozialpolitischer Regelungen in der Bevölkerung und die Zufriedenheit mit Regelungsentscheidungen der Sozialpolitik hängen wesentlich davon ab, dass die, die die Gesetze umsetzen, sie selbst gut verstehen und in ihrer Anwendung die Bedürfnisse der Bürger und Bürgerinnen an die erste Stelle setzen (dürfen).

Heute entstehen bei den in Beratungsstellen der Caritas und anderer Wohlfahrtsverbände tätigen Kolleginnen und Kollegen nicht selten Zweifel, ob unsere Sozialverwaltungen – vom Jobcenter bis zum Jugendamt – den skizzierten Anforderungen genügen können. Beobachtet werden Personalengpässe und Behördenwirklichkeiten, die mit den Möglichkeiten und Bedürfnissen der Hilfebedürftigen nicht zusammenpassen. Beratungsbedarf, so scheint es, wurde – einem falsch verstandenen Verständnis von Effektivität und Effizienz folgend – (an Netzwerkpartner) outgesourcet, ohne dass bei diesen die Ressourcen komplementär aufgebaut werden konnten. Die Löcher, die auf diese Weise ins soziale Netz gerissen wurden, müssen im Alltagshandeln der Sozialverwaltungen geschlossen werden. Dafür sind Umstrukturierungen unter wohlklingenden Namen weder Garantie noch Ersatz, auch wo sie – z.B. unter dem Stichwort Jugendberufsagentur – vom Geist eines an den Bedürfnissen der Zielgruppe ausgerichteten Verhaltunghandelns getragen sind. Entscheidend ist die nachhaltig-wertschätzende Förderung einer Haltung der Responsivität und Inklusion. Dafür braucht es Achtung für die und verlässliche Ressourcenausstattung in der Sozialverwaltung, und es braucht eine Revitalisierung der Institutionen, die – wie die soziale Selbstverwaltung – den Anspruchsberechtigten eine eigene Stimme geben. Netzwerkstrukturen, auf die sich die Sozialverwaltung stützt – etwa in der Zusammenarbeit der Jobcenter mit Trägern von Beschäftigungsmaßnahmen – brauchen ein Miteinander, das Vertrauen schafft und Partizipation ermöglicht und keine Vermarktlichung ihrer Beziehungen, die fälschlich davon ausgeht, dass Ausschreibungen Leistungsfähigkeit maximieren. Der Gesetzgeber kann und muss den Rahmen für eine Kultur der Responsivität in der Sozialverwaltung (wieder) verbessern. Er kann Freiräume für Einzelfallentscheidungen lassen, damit Äpfel nicht wie Birnen gezählt werden müssen. Durch präzise Zielformulierungen in den Grundsatzparagrafen der Sozialgesetzbücher kann er die Maßstäbe, an denen sich die Anwendung der Einzelregelungen orientieren soll, unmissverständlich klar machen. Sozialrecht soll – anwenderfreundlich – so gestaltet sein, dass Wertungswidersprüche, Überkomplexitäten und Schnittstellenprobleme so weit wie möglich vermieden werden.

Sozialgesetzgebung, die Sozialverwaltung als Transmissionsmechanismus ihrer Umsetzung ernst nimmt, ist gerade in der digitalen Marktwirtschaft eine zentrale Anforderung an gute Sozialpolitik. Die Arbeit der Sozialverwaltungen wird sich unter den Bedingungen der Digitalisierung in den nächsten Jahren tiefgreifend verändern. Datensammlung, Datenspeicherung, Datenaustausch und Datenauswertung haben sich revolutioniert. Die Gewährleistung eines sorgsamem Umgangs mit diesen neuen Möglichkeiten, die als schikanös empfundenes wiederholtes Ausfüllen von Anträgen ebenso vermeidet wie extensive Datenhortung und einwilligungslose Weitergabe an Dritte ist für die (Sozial-)Verwaltungen eine Herausforderung, die über die technischen Hürden der Einführung von E-Akte und sicheren Datenaustausch weit hinausgeht. Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen müssen ein Verständnis für die Persönlichkeitsrechte ihrer Klienten und Klientinnen in der digitalen Welt entwickeln, sie müssen für den kompetenten Umgang mit neuen Medien geschult und ausgestattet werden. E-Government als responsives Verwaltungshandeln will (neu) gelernt sein!

2. Gute Sozialpolitik braucht eigene Kompetenz

Sozialpolitik darf nicht zum Abfallprodukt (guter) Wirtschaftspolitik verkümmern. Die Zuversicht, dass das, was eine Binsenweisheit sein könnte, im politischen Betrieb beherzigt wird, ist – 15 Jahre nach den Hartz-Gesetzen – weiter gestört. Der Geist der Reformen, wach gehalten durch Werbefeldzüge zur „Neuen Sozialen Marktwirtschaft“, behindert bis heute die Potenziale einer eigenständigen Sozialpolitik; spürbar hat er das Vertrauen eher größer werdender Teile der Bevölkerung beschädigt, dass Politik die Bedürfnisse der Menschen (und nicht die Interessen der Wirtschaft) zum Ausgangspunkt nimmt.

Sätze wie „Man kann nur verteilen, was erwirtschaftet wurde“ entwickelten sich in Überinterpretation dessen, was als Erbe Ludwig Erhards reklamiert wird, zur Negativfolie einer Sozialpolitik, die als gefräßige Umverteilungsmaschine beschrieben wird. Sie neige dazu, der Wirtschaft die Luft zum Atmen und den Unternehmern die Freiheit zum Risiko zu nehmen, so der Tenor derer, die glauben, dass gute Wirtschaftspolitik die beste Sozialpolitik sei.

Das Soziale als eigene profilbildende Dimension politischen Handelns war bei dieser Begleitmusik oft nur schwer vernehmlich. Soziale Erneuerungen wurden immer öfter mit und für das Wirtschaftswachstum, immer seltener eigenständig definiert. Forderungen der Frauen- und Familienpolitik (zum Ausbau der Kindertagesbetreuung etwa) wurden hoffähig und durchsetzbar, indem ihr Nutzen für die wirtschaftliche Entwicklung in den Vordergrund gestellt wurde. Gut qualifizierte Frauen in den Arbeitsmarkt zu integrieren wurde als Familienpoli-

tik apostrophiert, verstand sich im Kern aber als demographieorientierte Wirtschaftspolitik.

Die Folgen des jahrelangen Mainstreams einer derart „abgeleiteten Sozialpolitik“ für die sozialpolitische Debatte sind unübersehbar; quasi naturgemäß ging die Abwertung einer eigenständigen Sozialpolitik einher mit einer Verknappung der Lehrstühle für Sozialrecht und Sozialpolitik an deutschen Universitäten. Es fehlen zunehmend Kapazitäten und Orte, an denen die intrinsischen Logiken unserer sozialen Sicherungssysteme gelehrt, soziale Innovationen erforscht und die Kompetenzen guter Sozialgesetzgebung hätten vermittelt werden können (Becker 2015).

Eine zentrale Forderung, die an die sozialpolitische Agenda der 19. und 20. Legislaturperiode zu richten ist, lautet daher: (Er-)findet die Sozialpolitik neu. Gebt der Sozialpolitik eine eigenständige Bedeutung (zurück). Sozialpolitik ist weder das Schmiermittel einer reibungslos auf Wachstum ausgerichteten Wirtschaftspolitik, noch der Umverteilungsspielraum, der sich aus guter Wirtschaftspolitik ergibt. Sozialpolitik ist im Zusammenspiel mit den anderen Politikfeldern eigenständig wichtig für das gelingende Miteinander der Menschen, sie ist originäre Staatsaufgabe – nicht nur, aber auch indem das Grundgesetz sie für Deutschland ausdrücklich einfordert. Artikel 20 und Artikel 28 des Grundgesetzes sprechen von der Bundesrepublik als sozialem Bundes- und Rechtsstaat. Dieser Anspruch ist im politischen Handeln einzulösen – zum Wohle des Sozialen, im Sinne des sozialen Zusammenhalts, zum Ausgleich sozialer Nachteile, zur Stärkung sozialer Teilhabe.

Für den sozialen Zusammenhalt ist es elementar wichtig, dass die Menschen, denen die Sozialpolitik gilt, nicht den Eindruck gewinnen, die Verbesserung ihrer Situation sei nichts anderes als der Kollateralnutzen einer Politik, deren eigentliches Ziel es ist, „der Wirtschaft“ günstige Rahmenbedingungen zu schaffen: Kapitaleinkommen zu sichern und Reichtum der Reichen zu erhalten. Es ist eine Frage des Menschenbildes und der Glaubwürdigkeit von Politik, ob und wie sehr es gelingt, diesen Anspruch umzusetzen. Dass die Hochglanzfassade der Silicon Valleys den Eindruck vermittelt, als sei in der schönen neuen Welt der digitalen Ökonomie das Soziale immer schon mit geregelt (social media, social freezing... sind einige der Wortschöpfungen, die diesen Eindruck verstärken wollen), darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass gerade die Entgrenzungen der digitalen Ökonomie einer sozialen Regulierung dringlich bedürfen.

3. Gute Sozialpolitik ist Lebenslaufpolitik

Sozialpolitik zielt auf die Verbesserung der Lebenssituation benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Dabei standen historisch die Arbeiter und ihre Familien im Mittelpunkt. Als Antwort auf die soziale Frage der Industriegesellschaft ging die Sozialpolitik explizit von einer normalerwerbs-verlaufsorientierten Konstruktion des Lebenslaufs aus und war vor allem bestrebt, den Ausfall eigenen Erwerbseinkommens in bestimmten Lebensphasen zu kompensieren.

Mit der Erweiterung um das Lebenslagenkonzept einerseits und der Vervielfältigung der Lebenslaufmuster andererseits steht Sozialpolitik heute vor der Herausforderung, soziale Hilfsbedürftigkeit differenzierter zu erfassen und passgenaue Maßnahmen zu entwickeln. Die statistische Kategorisierung von Lebenslagen erweist sich dabei immer dann als (mindestens latent) restereotypisierend, wo es nicht gelingt, sie lebensverlaufsorientiert zu nuancieren. Wohnungslose, Alleinerziehende, Wiedereinsteigerinnen, Kinder, Alte – die Statistiken, die die besondere Hilfsbedürftigkeit (und Armutsgefährdung) dieser Personengruppen beschreiben, sind in ihrer Kategorienbildung statisch ausgerichtet und bieten keine Ansatzpunkte für präventive sozialpolitische Maßnahmen, solange sie die Verlaufsmuster ausblenden, die die besondere Hilfsbedürftigkeit verursachen bzw. diese beenden können. Jutta Allmendinger war eine der ersten, die durch Typisierung von Berufsrückkehrerinnen anhand unterschiedlicher Lebensverläufe Ansatzpunkte für eine Politik der differenzierenden Unterstützung des Wiedereinstiegs bot. Mit der Methode der Sequenzanalyse unterschied sie „Teilzeit-Frauen“, „Normalarbeitsfrauen“ und „Hausfrauen“ mit je unterschiedlichen Perspektiven und Unterstützungsbedarfen (BMFSFJ 2009: 4). Der Ansatz machte den entscheidenden Unterschied: „Lebenslaufpolitik wählt eine kontextorientierte Perspektive, die auf Wirkungsketten und Abfolgedynamiken schaut. Denn Lebensentscheidungen von Frauen und Männern haben langfristige und zum Teil unabsehbare Folgen. Eine ... präventiv ausgerichtete Sozialpolitik steht damit vor der Aufgabe, die Unterstützung im Lebensverlauf auf kritische Übergangsphasen zu konzentrieren. ... Eine Politik der Chancengerechtigkeit verknüpft Gleichstellungspolitik, Sozial- und Bildungspolitik zu einer nachhaltigen Politik des sozialen Zusammenhalts.“ (Bundesregierung 2012: 5) Seither sind die konzeptionellen Fortschritte überschaubar. Auch wenn die Bundesregierung seit dem ersten Gleichstellungsbericht die Bedeutung eines lebensverlaufsorientierten Sozialpolitikverständnisses wiederholt betont und in der letzten Legislaturperiode das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen des Fördernetzwerks „Interdisziplinäre Sozialforschung“ eine Stiftungsprofessur für „Lebenslauforientierte Sozialpolitik“ in Bremen bewilligt hat, steckt die Umsetzung einer modernen sozialen Lebenslaufpolitik weiter in den Kinderschuhen.

Sozialpolitik, die präventiv das Entstehen von sozialen Problemlagen vermeiden will und die darauf zielt, die Kausalketten sozialer Problemlagen zu durchbrechen, muss sich von zuschreibenden Kategorisierungen lösen und als soziale Lebenslaufpolitik profilieren. Das macht ihre Aufgabe nicht leichter, da anstelle kategorialer Momentaufnahmen typisierende Verlaufsmuster entwickelt werden müssen, für die im zweiten Schritt dann passgenaue Maßnahmen zu entwickeln sind – im Idealfall kohortendifferenzierend und dabei verständlich und praxisgerecht.

Die lebensverlaufsorientierte Neuausrichtung der Sozialpolitik wird nur im Zusammenspiel von Politik und Zivilgesellschaft gelingen – vielfältig hat sich die Organisation politischer Interessen entlang soziodemographisch abgrenzbarer (statisch anmutender) Zielgruppen strukturiert. Ein lebenslaufblindes Selbstverständnis dieser Gruppen würde einer innovativen Sozialpolitik erheblich im Wege stehen. Machen allerdings die Interessenvertretungen der Zielgruppen ihre lebensverlaufsbedingte Binnendifferenzierung zum Thema, ohne Angst, ihre Wirksamkeit damit zu schwächen, wird Sozialpolitik als soziale Lebenslaufpolitik den nötigen Rückenwind erhalten.

Beispielhaft sei auf die Diskussionen zur Hilfebedürftigkeit von Alleinerziehenden verwiesen, deren Re-Stereotypisierungspotenzial erstaunlich groß ist. Die in der Debatte provozierten Bilder erwecken nicht selten Eindruck, eine Frau ohne Mann habe ein Problem, eine Frau mit Mann hingegen habe ausgesorgt. Dass viele der Probleme, die statistisch bei alleinerziehenden Müttern und ihren Kindern beobachtet werden, ihre Ursache in der Vor-Alleinerziehenden-Phase haben (als in der Partnerschaft die Erwerbsrollen in einer bestimmten Weise verteilt waren und/oder als in der zerbrechenden Partnerschaft Belastungen für die Kinder wirksam wurden), wird dabei nicht selten ebenso ausgeblendet wie die Tatsache, dass die Phase des „alleinerziehend-Seins“ meist nur fünf oder weniger Jahre dauert, so dass sie keineswegs automatisch lebensverlaufsprägend werden muss. Die sprachliche Fixierung auf die Situation „Alleinerziehender“ erschwert die Wahrnehmung, dass getrennte Eltern heute immer öfter das gemeinsame Sorgerecht für ihre Kinder behalten – mit erheblichen Anforderungen an ein geschieden-schiedliches Gemeinsam-Erziehen. Ungewollt bleibt in diesen Diskussionen ebenfalls unsichtbar, dass neben den Alleinerziehenden eine ebenso große Zahl von Frauen in Partnerschaften als Familienernährerinnen mit multiplen Herausforderungen zu kämpfen hat und dass die Armutsgefährdung von Familien ein Phänomen der Allein-Verdiener-Familie ist – auch dort, wo die (verheirateten) Eltern mit ihren Kindern zusammen leben. Soziale Familienpolitik, die für gleiche Teilhabechancen aller Kinder eintritt, profiliert lebensverlaufsbezogene Ansätze prä-

ventiver Sozialpolitik. Sie stärkt die Eltern (im Wettlauf mit den digitalen Miterziehern) die Entwicklung ihrer Kinder zu fördern.

4. Sozialpolitik in der digitalen Ökonomie

Die Vervielfältigung der Lebensverläufe, die ganz unabhängig von der Digitalisierung eine lebensverlaufsorientierte Sozialpolitik heute dringlich erforderlich macht, erfährt eine spürbare Beschleunigung unter den Vorzeichen der digitalen Ökonomie. Erwerbsverläufe sind nicht länger (nur) unterschieden durch Phasen existenzsichernder oder prekärer Beschäftigung, durch Familienphasen und Phasen der Erwerbslosigkeit; mit der Plattformisierung und der digitalisierungsgetriebenen Entbetrieblichung der Erwerbsarbeit kommen neue Dynamiken hinzu. Erwerbshybridisierung wird zum Markenzeichen der digitalen Ökonomie (Bührmann u.a. 2018): Abhängige und selbstständige Arbeit wechseln sich im Erwerbsverlauf immer häufiger ab, selbstständige Tätigkeit wird neben einer abhängigen Beschäftigung als zweites Standbein der Einkommenserzielung gepflegt, und abhängige und selbstständige Beschäftigung lassen sich in ihren charakteristischen Eigenschaften immer schwerer verlässlich unterscheiden. War es früher aus der Perspektive des Unternehmers ökonomisch sinnvoll, Produktion und Vertrieb transaktionskostensparend über langfristige Arbeitsverträge abzusichern, ermöglichen heute Ausschreibungen von Teilaufträgen über das Internet häufig ebenso verlässliche und gleichzeitig effizientere Auftragsabwicklungen.

Das neue ökonomische Kalkül der Auftraggeber findet seine Entsprechung in den Präferenzen der jüngeren Erwerbstätigen (Generation Y), deren Vorstellungen von Autonomie und Vereinbarkeit (scheinbar) mit hybriden Erwerbsverlaufsmustern besser in Einklang zu bringen sind als mit dem Konstrukt des klassischen Arbeitsvertrages und der dauerhaften Betriebsbindung. Wenn Erwerbsverläufe in der digitalen Ökonomie zwischen klassischer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und (alten und) neuen Formen der beitragsfreien Selbstständigkeit oszillieren und auf diese Weise nur noch Teile des Lebenserwerbseinkommens als Finanzierungsgrundlage der sozialen Sicherungssysteme dienen, entstehen daraus erhebliche Anpassungsprobleme – sowohl für die Generation der digital-hybriden Beschäftigten (die auf Sicherungslücken im Alter zusteuert) als auch für die ihrer Eltern, deren Alterssicherung im Umlageverfahren auf der Annahme konstanter Sozialversicherungspflichten basiert. Die generelle Einbeziehung aller Erwerbseinkommen in die Sozialversicherungspflicht ist daher dringende Herausforderung für die Sozialpolitik in der digitalen Ökonomie. Zuvörderst in der Rentenversicherung, aber auch in der Unfallversicherung/im Arbeitsschutz.

Die Abwehrkämpfe, die sich gegen einen solchen Vorschlag formieren, erinnern an die historischen Widerstände der Angestellten, in der gleichen Versicherung vorsorgen zu sollen wie die Arbeiter. Die Vorbehalte auf Seiten der Selbstständigen-Organisationen sollten durch (Pfadabhängigkeiten respektierende) attraktive Einstiegskonzepte so schnell wie möglich überwunden werden. Nur so kann die gesetzliche Sozialversicherung als solidarisches System sozialer Sicherung in der digitalen Ökonomie zukunftsfest ausgestaltet werden. „Weil das Solidarprinzip ein Produkt der Rechtsordnung ist, sind die Grenzen der Verallgemeinerung nicht – wie bei der Solidarität – tatsächlicher, sondern rechtlicher Natur“, so Thorben Kingreen. „Ungeachtet der historischen Wurzeln als Klassenversicherung der Arbeiter setzt die Einbeziehung in die Sozialversicherung in der funktional differenzierten Gesellschaft daher keine überschaubare, homogene Gruppe mehr voraus. Im Gegenteil zieht die Sozialversicherung gerade die Konsequenz aus der Tatsache, dass es in der heterogenen Gesellschaft keine natürlichen kongruenten Gruppen gibt. ... Die Sozialversicherung setzt natürliche Solidarität nicht voraus, sondern wirkt selbst – dem Prinzip nach – solidaritätsstiftend. Aufgabe der Sozialversicherungsgesetzgebung kann es daher nur sein, Gruppen zu bestimmen, die nach Maßgabe der Schutzbedürftigkeit und Verantwortlichkeit solidarisch zusammen geschlossen werden.“ (Kingreen 2003: 260)

5. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Auftrag der Sozialpolitik

Auch wenn das gelingende Umsteuern in der Sozialversicherungspolitik zu den besonders wichtigen Herausforderungen der Sozialpolitik in der digitalen Marktwirtschaft zählt – ernsthafte Probleme in der Rentenversicherung würden den sozialen Frieden in Deutschland unbestreitbar existentiell gefährden –, scheint es beim Blick auf die sozialpolitische Agenda der nächsten Jahre gleichzeitig vordringlich, Sozialpolitik als Politik einer sozialen Infrastruktur zu entdecken, die über Institutionen der Daseinsvorsorge Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verlässlich gewährleistet. Nicht nur für Straßen und Schienen, sondern vor allem in Bezug auf das, was den sozialen Zusammenhalt und die soziale Sicherheit im eigenen sozialen Umfeld ausmacht, muss Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse über die schlichte Ost-West-Dualität hinaus auf die Tagesordnung der Bundespolitik gesetzt werden. Frauenhäuser und Suchtberatungsstellen, Krankenhäuser und ambulante Pflegeangebote – das alles ist elementar für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In der Praxis endet allerdings der Gestaltungswille des Bundesgesetzgebers bei den die soziale Infrastruktur betreffenden Fragen vergleichsweise früh. Erst nach und nach wird deutlich, wie sehr unter den Vorzeichen der Globalisierung, der demographischen Dynamiken, der europäischen Freizügigkeit und der Digitalisierung

die Gewährleistung gleichwertiger sozialer Lebensverhältnisse zu einer Kernaufgabe des nationalen Gesetzgebers wird. Wo die Gleichwertigkeit als Politikziel vernachlässigt wird, entstehen zentrifugale Abspaltungstendenzen.

Das Grundgesetz schafft in Art 74 mit der konkurrierenden Gesetzgebung einen Anker. Der dort verwendete Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ entspricht der Wortverwendung zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes und damit heute mindestens dem, was als „Sozialhilfe“ oder „Grundsicherung“ bezeichnet wird. Art 74 Abs. 1 Nr. 7 GG „erfasst damit einen wichtigen Bereich der sozialen Sicherheit,“ so Stephan Rixen in seinem Gutachten für das Bundesfamilienministerium, der sich der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts entsprechend „auch auf die Notlagenprävention erstreckt“. Der Bundesgesetzgeber könnte „bei einer gesetzlichen Regelung den Aspekt der frühzeitigen Notlagenprävention in den Vordergrund rücken, was insbesondere Regelungen über die Einrichtung niedrigschwelliger Unterstützungsangebote (z.B. Beratungsstellen) möglich machen würde, die der Entstehung akuter Bedrohungslagen ... entgegen wirken sollen.“ (Bundesregierung 2012: 243f) Der Bund sei zu einem solchen Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichne (so das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01; vgl. Bundesregierung 2012: S. 244). Was das Bundesverfassungsgericht mit „Sozialgefüge“ meint, erläutert es nicht. Gemeint sein könnte ein im gesamten Bundesgebiet bestehendes Grundniveau an sozialem Zusammenhalt, möglicherweise auch ein Grundniveau an verfügbaren sozialen Hilfeleistungen. Diese Debatte muss klärend weiter geführt werden. Der Caritasverband hat nicht zuletzt deshalb gleich zu Beginn der Legislaturperiode die Forderung erhoben, eine Enquete-Kommission des Bundestages zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse einzurichten.

„Für Menschen in abgelegenen ländlichen Räumen sind Teilhaberechte auf Zugang zu Bildung, Gesundheits- und Pflegeleistungen sowie Kommunikationsdienstleistungen gefährdet. Gleichzeitig verursacht der Sog der großen Ballungsräume viele soziale Probleme: exorbitant steigende Mieten, Wohnungsnot, Probleme bei der Beheimatung von Geflüchteten. Wir halten es daher für unabdingbar notwendig, die Umsetzung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse zum Thema einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zu machen,“ hieß es in der Beratungsunterlage für den Vorstand des Caritasverbands. Im sozialen Bereich ist es insbesondere in dünn besiedelten Gegenden für die Anbieter sozialer Dienstleistungen zunehmend schwierig, diese wirtschaftlich vorzuhalten. Um neue Möglichkeiten zu erproben, Dienstleistungsangebote flexibler (auch über die neuen Medien z.B. als online-Beratung)

anzubieten und (on- und offline-)Angebote zu verknüpfen, müssen tradierte Finanzierungslogiken überprüft werden. Verfassungsrechtlich könnte dies mit der Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ beantwortet werden. Die Frage nach Ursachen und Strategien der Überwindung von Ungleichheit in realen Sozialräumen muss um den Blick auf hybride Sozialräume (Welskop-Deffaa 2017b) erweitert werden. Hierfür ist ein überfraktionell fachübergreifender Ansatz sinnvoll – wie ihn eine Enquete-Kommission typischerweise ermöglicht – der juristische, ökonomische, soziale, soziogeographische und ethische Aspekte verbindet.

6. Drängende Themen der Sozialpolitik

Gute Sozialpolitik wird sich – auch in der 19. und 20. Legislaturperiode – ganz unmittelbar daran messen lassen müssen, ob bestimmte drängende Einzelfragen bearbeitet werden oder nicht.

Zu den Kernthemen der nächsten Jahre zählen ganz ohne Zweifel Fragen der Rente und der Pflege, Reformnotwendigkeiten im SGB II, Fragen der Wohnungspolitik, des Familien- und des Steuerrechts. Dabei sind unterhalb der großen Überschriften zahlreiche im Detail schwierige Aspekte verborgen, die eine hohe Fachkompetenz erfordern, um – allen Ermüdungen und politischen Polemiken zum Trotz – Neuanfänge möglich zu machen. In der Rente gehören zu den Fragen, die gerne verdrängt und trotzdem gelöst werden sollten, Fragen nach der Plausibilität der Beitragsbemessungsgrenze. Ihre jetzige Logik nimmt weder die Realität volatiler Erwerbsverläufe ernst noch die auch für Geringverdiener längst bestehende Notwendigkeit, neben der gesetzlichen Rentenversicherung privat vorzusorgen. Sie sollte daher deutlich angehoben werden. Ebenso wäre ein permanenter Versorgungsausgleich, der die gemeinsamen Anwartschaften von Eheleuten während der Ehe hälftig auf die beiden Rentenkonten aufteilt, ein Instrument zum Risikoausgleich gemeinsam getroffener Entscheidungen im Lebenslauf, das in der Diskussion um fortbestehende Unterschiede zwischen Frauen und Männern bei den Erwerbs- und Alterseinkommen nicht ungeprüft beiseite gelegt werden sollte.

Bei der Pflege konzentrieren sich die öffentlichen Debatten auf die Personalbemessung im Krankenhaus und eine Aus- und Weiterbildungsoffensive. Tatsächlich wird es höchste Zeit, darüber hinaus auch schrittweise Regulierungen im Bereich der live-in-Pflegekräfte zu gestalten, damit die für viele Familien längst elementar wichtige Unterstützung häuslicher Pflege durch Pendel-Migrantinnen aus der Grauzone der Schattenökonomie herauskommt. Die Digitalisierung kann für die Arbeitssituation dieser Frauen zu deutlichen Verbesserungen führen, wenn smart home und E-Learning als flankierende Angebote in Vermittlungskonzepten einbezogen werden. Die Debatte um die Erweiterung

der Teilkasko – hin zu einer Pflegevollversicherung muss intensiv weiter geführt werden.

Im SGB II müssen neben der Höhe der Grundsicherungsleistungen, den Kosten der Unterkunft und den Grenzen von Sanktionen die bestehenden Brüche zwischen sozialhilferechtlichen Einstandspflichten und dem Unterhaltsrecht politisch aufgerufen werden. Gegenwärtig werden die Unterhaltspflichten im Zivilrecht und im SGB II unterschiedlich bewertet. Dieser Wertungswiderspruch zwischen Sozial- und Familienrecht muss ausgeräumt werden: Die Anrechnung des Einkommens und Vermögens des in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Partners eines Elternteils bei dessen Kindern ist unverständlich und ungerecht.

Die „fiktive Bedürftigkeit“ innerhalb der Bedarfsgemeinschaft im SGB II führt dazu, dass Geringverdiener mit Familie kaum eine Chance haben, aus dem Hartz-IV-Bezug herauszukommen. Die Regelungen des SGB II zur Anrechnung von Einkommen Angehöriger müssen den bewährten Regelungen des Sozialhilferechts angeglichen werden: Die Individualisierung der SGB-II-Leistungen würde die Zahl der Aufstockersenkten und die Wirksamkeit kindbezogener Transferleistungen zur Überwindung von Kinderarmut stärken. Die Methode der horizontalen Einkommensanrechnung im SGB II ist für die Leistungsberechtigten oft undurchschaubar und hat sich in der Praxis der Jobcenter als extrem verwaltungsaufwändig erwiesen. Analog zum SGB XII ist im SGB II die Einkommensanrechnung auf die vertikale Einkommensanrechnung umzustellen, die Einkommen bis zur Bedarfsdeckung bei der Person anrechnet, die das Einkommen erzielt hat.

Neben den Kosten der Unterkunft für SGB-II-Leistungsempfänger sind das Wohngeld und der soziale Wohnungsbau Elemente einer sozialen Wohnungspolitik. Sie hat sich einen vorderen Platz auf der sozialpolitischen Agenda zurück erobert, seit die Engpässe auf den Wohnungsmärkten – weit über die Ballungsräume München und Frankfurt hinaus – erschreckend sichtbar wurden. Subjekt- und Objektförderung klug zu balancieren, ist daher wieder besondere Herausforderung sozialer Wohnungspolitik. Um das Menschenrecht auf Wohnen auch für diejenigen zu gewährleisten, die auf freien Wohnungsmärkten schlechte Chancen haben, einkommens- und bedürfnisgerechten Wohnraum zu finden, bedarf es einer gemeinsamen Anstrengung von Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik.

Generell gilt: Sozialpolitik gelingt nur im Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen im föderalen Staat und im Zusammenwirken der Ressorts. Ein Kabinett, in dem das Arbeits- und Sozialministerium ritualisiert von einem Finanzminister in die Grenzen verwiesen wird, mag geübtem Spiel entsprechen, seine Botschaft passt aber schlecht zum Anspruch einer konsistenten sozialen Regie-

rungspolitik. Solange das Steuersystem in Deutschland zu einer Steuerlastverteilung führt, bei der die Niedrigeinkommensbezieher deutlich stärker mit Mehrwert- und Lohnsteuer zum Gesamtvolumen des Bundeshaushalts beitragen als die Unternehmen über Körperschafts- und Ertragssteuern, solange sind die Möglichkeiten einer auf den Ausgleich von Ungleichheiten gerichteten Staatsausgabenpolitik durchaus begrenzt.

Ähnlich wie das Zusammenspiel von Sozialausgaben- und Steuerpolitik, so ist auch die Flankierung der Sozialpolitik durch die Familienrechtspolitik von maßgeblicher Bedeutung: Die Einführung der Errungenschaftsgemeinschaft als gesetzlichem Güterstand ist – als Komplementärregelung zur zurückliegenden Unterhaltsrechtsreform – überfällig, um eine faire Verteilung von Einkommensrisiken im Lebensverlauf familienrechtlich abzusichern. Die Experten der zweiten Gleichstellungsberichtscommission der Bundesregierung haben diese Reform nicht zuletzt auch deshalb gefordert, um zu verhindern, dass sich durch die Vernichtung von Vermögen in Trennungsphasen die ökonomischen Probleme für den einkommensschwächeren Ehepartner zusätzlich verschärfen.

7. Aufmerksamkeit für Wählergruppen, die nicht wählen gingen

Gute Sozialpolitik darf – last but not least – nicht als technokratische Antwort auf soziale Probleme daher kommen, sie muss verstanden werden können als Antwort von Politikern auf die in Wahlen artikulierten Bedürfnisse und Erwartungen ihrer Wähler und Wählerinnen. Sozialpolitik braucht eine empathische Aufmerksamkeit der politisch Verantwortlichen, eine Sprache, die berührt, die verständlich und glaubwürdig ist und die Lösungen möglich macht. Sowohl die „Kunden und Kundinnen“, von denen man sich in der Arbeitsmarktpolitik angewöhnt hat zu sprechen, als auch die „Betroffenen“ mancher Armutsdebatte wollen sich als Bürger und Bürgerinnen ernst genommen und angesprochen fühlen. Gleiche Teilhabechancen für alle Bürger zu gewährleisten, ist die Nagelprobe der Legitimation unseres Regierungssystems, das sich auf die Souveränität des Volkes stützt. Die Erfahrung, mit der eigenen Stimme eigene Gestaltungserwartungen durchsetzen zu können, ist allerdings sehr ungleich verteilt und korrespondiert – wie der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung belegt – stark mit der sozialen Lage (Bundesregierung 2017: 538). Ohne eine aktive Ermutigung aller Wählerinnen und Wähler, gerade auch derer in prekären Lebenslagen, mit ihrer Stimme ihre politischen Prioritäten zum Ausdruck zu bringen, wird ein demokratisches Parlament seinen gerade in der Sozialpolitik so wichtigen Auftrag der Responsivität und Repräsentativität nicht erfüllen können (Welskop-Deffaa 2017a: 477). Die Zeiten der asymmetrischen Demobilisierung durch die Volksparteien, die mit dazu beigetragen hat, politisches Interesse der Armen und Beladenen im Keim zu ersticken, müssen

beendet werden. Sonst machen populistische Rattenfänger in den Erregungsräumen der digitalen Medien leichte Beute.

Ausblick

Eine überzeugende Sozialpolitik wird in der digitalen Marktwirtschaft nicht mehr als nationale Sozialpolitik alleine denkbar sein. Spürbar werden die nationale Grenzen sprengenden Herausforderungen z.B. in den Diskussionen über Sozialleistungen für Freizügigkeitsrechte in Anspruch nehmende EU-Bürger und an den Fragen der Verteilung von Lasten und Verantwortlichkeiten für die nach Europa drängenden Flüchtlinge. Europa ist als Raum des Friedens, der Freiheit und der Sicherheit nur attraktiv, wenn er als Raum sozialer Sicherheit und fairer Lastenteilung erfahren wird. Zu den sozialen Errungenschaften, die Deutschland hierbei in den sozialpolitischen Dialog in Europa einbringen sollte, gehört die Aufgabenteilung zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege. Ihr Zusammenspiel hat sich als das gemeinwohlorientierte „Gerüst der sozialen Infrastruktur“ in Deutschland gerade in Krisensituationen besonders bewährt – allen Unkenrufen zum Trotz. Freie Wohlfahrtspflege „stellt ihre Leistungsfähigkeit und Bedeutung gerade auch dann unter Beweis, wenn größere gesellschaftliche Transformationen anstehen und die Regeln und Gewichtungen des gesellschaftlichen Miteinanders neu ausgehandelt werden müssen.“ (BAGFW und BMFSFJ 2017: 1)

Um das Soziale in der digitalen Marktwirtschaft zukunftsfähig zu gestalten, sind die seismographischen Kompetenzen der Freien Wohlfahrtspflege von unschätzbare Bedeutung.

Anmerkung

- 1 Der Begriff der Responsivität ist als Anforderungsbegriff an gute Politik in Deutschland noch nicht breit etabliert. Er wird allerdings an Bedeutung gewinnen in einer Zeit, in der die Vielfalt der unterschiedlichen Lebensentwürfe und -verläufe kompetentes Zugehen auf diese Vielfalt erfordert. Responsivität meint in diesem Sinne: aktive Nähe zur vielfältigen Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger, ein dialogisches Politik- und Verwaltungsverständnis (Rixen/Welskop-Deffaa 2015).

Literatur

Becker, U. (2015): Zur Entwicklung des sozialrechtlichen und sozialpolitischen Personals an deutschen Universitäten zwischen 1984 und 2014, working papers law des Max

Planck Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, volume 4/September 2015 (abzurufen unter mpisoc.mpg.de).

- Bührmann, A.; Fachinger, U.; Welskop-Deffaa, E.M. (2018): Hybride Erwerbsformen. Digitalisierung, Diversität und sozialpolitische Gestaltungsoptionen,
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2017): Digitale Transformation und gesellschaftlicher Zusammenhalt. Organisationsentwicklung der Freien Wohlfahrtspflege unter den Vorzeichen der Digitalisierung (http://www.bagfw.de/uploads/media/07092017_strateg_Partnerschaft_Digitalisierung_BAGFW_BMFSFJ.pdf).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2009): Erwerbsverläufe und Weiterbildungsbeteiligung von Wiedereinsteigerinnen.
- Bundesregierung (2012): Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BTDRs 17/10500 vom 16.8.2012.
- Bundesregierung (2017): 5. Armuts-und-Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Kingreen, Th. (2003): Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, Baden-Baden.
- Rixen, S; Welskop-Deffaa, E.M. (2015): Zukunft der Selbstverwaltung – Responsivität und Reformbedarf, Wiesbaden.
- Welskop-Deffaa, E.M. (2017a): Das Los entscheidet. Für die Zukunft der Demokratie, in: Hirschberg, Jahrgang 70, Ausgabe 07-08/17, S. 474 - 478
- Welskop-Deffaa, E.M. (2017b): Barmherzige Samariter für digitale Nomaden, in: CIVIS 02/2017, S. 44 - 49.

Die Verfasserin

Eva M. Welskop-Deffaa ist seit Juli 2017 Vorstand Sozial- und Fachpolitik des Deutschen Caritasverbandes. Sie ist Diplom-Volkswirtin und Autorin zahlreicher Publikationen zur Sozial-, Gleichstellungs- und Familienpolitik. Frau Welskop-Deffaa ist Mitglied im Zentralkomitee der Deutschen Katholiken, im Präsidium der GVG und im Präsidialausschuss des Deutschen Vereins. Lange Jahre war sie Mitglied im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit, im Vorstand der Deutschen Rentenversicherung und stellvertretende Vorsitzende des Hildegardis-Vereins.