

Nr. 489

Grüne Reihe 

Herausgegeben von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle

Kirche und Gesellschaft

Georg Cremer

Politik der Befähigung

www.gruene-reihe.eu

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

THEMEN DER ZULETZT ERSCHIENENEN HEFTE:

Januar 2022, Nr. 486: *Stefan Einsiedel* - Lernen von und mit den Ärmsten. Parallelen im Denken von Amartya Sen und Papst Franziskus

Februar 2022, Nr. 487: *Peter Schallenberg / Alexander Kaiser* Gesundheit, Freiheit und die Pflicht zur Impfung in Zeiten von Corona

März 2022, Nr. 488: *Ulrich Hemel*
Ist die Christliche Soziallehre in einer digitalen Welt zukunftsfähig?

VORSCHAU:

Mai 2022, Nr. 490: *Arnd Küppers / Michael Fetko*
zum Themenbereich „Ukraine“

Juni 2022, Nr. 491: *Anna Karger-Kroll / Lars Schäfers* zum Themenbereich „Sozialethik in der Alterssicherung“

September 2022, Nr. 492: *Johannes J. Frühbauer* zum Themenbereich „Ethische Kritik des Rassismus“

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Strasse 33

41065 Mönchengladbach

Tel: 02161/81596-0 Fax: 02161/81596-21

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

E-mail: kige@ksz.de

Redaktion

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

Mönchengladbach 2022

ISSN 2699-2485 (Print)

ISSN 2699-6278 (Online)

Politik der Befähigung *

Welche Chancen Menschen offenstehen, darüber entscheidet in Deutschland wie anderenorts auch der Zufall der Geburt. Kinder werden in Familien hineingeboren, die arm oder wohlhabend sind, haben Eltern, die sie ermutigen und an ihrer Entwicklung hohen Anteil nehmen, die selbst Bildung erfahren haben und diese hochschätzen, oder Eltern, die ihre Kinder weit weniger unterstützen können. Wer ermutigt wird, traut sich mehr zu und ihm wird mehr zugetraut. So entwickelt er die Überzeugung, dass er handeln kann und damit Wirkung erzeugt, und so verstärken sich die sozialen Unterschiede, mit denen Kinder ins Leben starten.

Das muss man nicht als gottgegeben hinnehmen. Die Antwort des Sozialstaats ist Umverteilung. Umverteilung mildert soziale Ungleichheit; der Sozialstaat in Deutschland leistet dies in erheblichem Umfang. Aber Umverteilung reicht nicht, um Menschen stark zu machen, damit sie ihr Leben in die eigenen Hände nehmen können. Es gibt zahlreiche Gerechtigkeitsfragen, die sich stellen, bevor der umverteilende Sozialstaat zum Zuge kommt, etwa der Zugang zu guter Bildung oder auskömmlicher produktiver Arbeit. So unverzichtbar Umverteilung in einem Sozialstaat ist, sie hat ihre Grenzen. Wenn der Zufall von Geburt und sozialer Herkunft weiterhin so stark wirkt, wie er heute wirkt, gibt es auch künftig zu viele Menschen, die vom Sozialstaat zwar versorgt, aber nicht gestärkt werden.

Befähigungsgerechtigkeit ist mehr als Chancengerechtigkeit

Wie können wir weiterkommen? Erforderlich ist ein breiteres Verständnis sozialer Gerechtigkeit, das nicht verteilungspolitisch verengt ist. Gerechtigkeit ist kein Synonym für Gleichheit. Wir akzeptieren Ungleichheit, soweit sie mit Leistungen zu rechtfertigen ist – trotz aller Kontroversen, was jeweils als Leistung belohnungswürdig ist. Dabei soll Chancengerechtigkeit gelten, aber was verstehen wir darunter? In einem engen Verständnis von Chancengerechtigkeit kommt es allein

* Der folgende Beitrag geht zurück auf mein Buch „Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet“ (2021, Freiburg: Verlag Herder). Bezüglich aller Quellen und der von mir genutzten wissenschaftlichen Studien verweise ich auf diese Publikation.

darauf an, dass Diskriminierung unterbunden wird, insbesondere Diskriminierung nach Geschlecht, sozialer oder ethnischer Herkunft. Der Zugang zu Bildungsoptionen oder Arbeitsstellen soll schlicht nach dem Leistungspotential erfolgen, das Bewerberinnen und Bewerber zeigen. Dann aber kommen Menschen aus dem Abseits häufig nicht zum Zuge, nicht, weil sie im konkreten Fall diskriminiert würden, sondern weil sie nie in der Situation waren, die Leistungspotentiale zu entwickeln, die jeweils entscheidend sind.

Zum Abbau sozialer Ungleichheit kann ein eng verstandenes Konzept von Chancengerechtigkeit wenig beitragen. Der Wunsch, Chancengleichheit zu erreichen, würde dagegen bedeuten, die Zufälle der Natur und das Schicksal der sozialen Herkunft aufheben zu wollen. Dieser Wunsch, so verständlich er ist, bringt uns in das Reich politisch folgenloser utopischer Gegenentwürfe. Er bringt uns auch in Widerspruch zu den Zusagen einer liberalen Gesellschaft, die die Freiheit des Einzelnen schützt. In Wahrnehmung ihrer Grundrechte treffen Bürgerinnen und Bürger vielfältige Entscheidungen, die zu sozialer Differenzierung und damit Ungleichheit führen. Man kann es bildungsbürgerlichen Eltern nicht verdenken, dass sie alles tun, was in ihrer Macht steht, damit ihre Kinder gestärkt und mit besten Kompetenzen ins Leben treten.

Der Befähigungsansatz

Also doch kapitulieren vor den ungleichen Startbedingungen? Nein. Damit mehr Aufstiege aus dem Abseits gelingen, brauchen wir ein stark erweitertes Konzept von Chancengerechtigkeit. Es geht nicht allein um die Abwehr von Diskriminierung, sondern um Befähigungsgerechtigkeit. Dieses Prinzip ist abgeleitet aus dem Befähigungsansatz, der in den letzten Dekaden starken Einfluss auf die Wahrnehmung von Armut und Entwicklung in den Ländern des Südens hatte, der aber auch den Diskurs über Gerechtigkeit in einem reichen Land wie Deutschland produktiv weiten kann. Der einflussreichste konzeptionelle Wegbereiter des Befähigungsansatzes ist der indisch-amerikanische Philosoph Amartya Sen. Die Armut und Gewalt, deren Zeuge er in seinen Jugendjahren in Indien wurde, haben seine wissenschaftlichen Interessen und sein umfangreiches Werk stark beeinflusst, für das er 1998 mit dem Nobel-Gedächtnispreis für Wirtschaft geehrt wurde.¹

Menschen brauchen, um ein Leben führen zu können, das sie wertschätzen, nicht allein ökonomische Ressourcen, sondern Fähigkeiten

oder, diesen Begriff verwendet der Befähigungsansatz synonym, Verwirklichungschancen. Diese sind Ausdruck der Freiheit, unterschiedliche Lebensziele und Lebensstile realisieren zu können. Der Befähigungsansatz stellt die Potentiale jedes Menschen in den Mittelpunkt; jede und jeder ist zur Entfaltung und Verwirklichung ihrer und seiner Fähigkeiten auf ein förderliches soziales Umfeld angewiesen. Gelingende Befähigung ist somit ein Feld gesellschaftlicher Verantwortung, sie obliegt nicht allein der Selbstsorge. Das Bildungssystem, der Sozialstaat und vielfältige andere Politikfelder sind daran zu messen, ob sie das Mögliche leisten, damit Menschen ihre Potentiale entfalten können, ob sie darauf ausgerichtet sind, Menschen so zu stärken, dass sie Akteure ihres eigenen Lebens werden können.

Aus Sicht des Befähigungsansatzes ist es entscheidend, dass das Ausmaß der realen Freiheit – das Leben, das Menschen zu führen in der Lage sind – nicht nur von den Ressourcen abhängt, zu denen sie Zugang haben, sondern auch von „Umwandlungsfaktoren“, die aufgrund persönlicher Konstitution oder gesellschaftlicher Bedingungen höchst unterschiedlich sein können. Amartya Sen unterscheidet zwischen persönlichen und sozialen Umwandlungsfaktoren. Zu den persönlichen Umwandlungsfaktoren gehören die körperliche Konstitution, das Geschlecht, Intelligenz, kognitive Fähigkeiten und Motivation sowie andere Merkmale, die in der jeweiligen Person liegen. Der Befähigungsansatz legt keinen durchschnittlichen Normmenschen zugrunde, sondern erfasst die Vielfalt menschlichen Lebens.

Welche Einschränkungen sich aus persönlichen Umwandlungsfaktoren ergeben, ist nicht zu trennen von den sozialen Umwandlungsfaktoren der Gesellschaft, in der Menschen leben; dazu zählen die sozialen Normen, Geschlechterbeziehungen, die politischen Verhältnisse und Machtbeziehungen. In einer Gesellschaft ohne Geschlechterdiskriminierung wäre das Geschlecht für die Umwandlung von Fähigkeiten in Verwirklichungen (weitgehend) irrelevant. Wenn in Einstellungsverfahren Menschen mit Migrationshintergrund subtil oder offen diskriminiert werden, dann führt eben auch eine gute Ausbildung nur zu einer eingeschränkteren Verwirklichung der betroffenen Menschen auf dem Arbeitsmarkt im Vergleich zu Menschen, die keiner Diskriminierung ausgesetzt sind. Wer sich schwertut, komplexere Informationen zu lesen und zu verstehen, kann sich im deutschen Sozialstaat schlecht zurechtfinden; aber eine gute, bürgerfreundliche Beratung, die möglichst zu einer Hilfe wie aus einer Hand führt, würde dem entgegenwirken.

Wie diese Beispiele zeigen, sind viele der persönlichen wie auch der sozialen Umwandlungsfaktoren veränderbar. Die nachteilige Wirkung ungünstiger persönlicher Umwandlungsfaktoren kann gemildert oder aufgehoben werden, wenn soziale Umwandlungsfaktoren anders gestaltet werden. Aus Sicht einer Politik der Befähigung ist dies eine optimistische Botschaft, denn es ergeben sich daraus Ansätze, Verwirklichungschancen zu erweitern. Persönliche und soziale Umwandlungsfaktoren sind gemeinsam in den Blick zu nehmen. Der Befähigungsansatz befördert den notwendigen offenen Blick, da er die Wirkungen aller Politik auf die Verwirklichungschancen in den Fokus seiner Betrachtung rückt.

Keine Befähigung ohne Bildungsgerechtigkeit

Eine Politik der Befähigung gelingt nicht ohne Bildungsgerechtigkeit. Bildung ist in aller Munde, der enge Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg wird allseits beklagt. Wie groß die Defizite sind, hat erneut PISA gezeigt. Jeder fünfte Schüler kann am Ende der Schulpflichtzeit eigentlich nicht richtig lesen und ist auf eine Ausbildung ungenügend vorbereitet. Fraglich scheint mir allerdings zu sein, ob die bürgerliche Mitte, die diesen Zustand zweifelsohne als ungerecht empfindet, daran wirklich etwas ändern will. Denn sie pocht – auch aufgrund irrealer Abstiegsängste – zugleich auf soziale Distinktion. Eine stärkere Durchmischung der Schülerschaft nach sozialer Herkunft würde auf ihren Widerstand stoßen. Die soziale Selektion betrifft nicht nur die weiterführenden Schulen. Die Grundschulen haben den Anspruch, alle Kinder gemeinsam zu unterrichten, aber de facto werden Kinder dort, wo eine soziale Durchmischung fehlt, bereits in der Grundschule nach sozialer Herkunft getrennt beschult.

Das Lernumfeld der Hauptschulen hat sich kontinuierlich verschlechtert, da immer weniger Eltern die Hauptschule für ihre Kinder wählen und wählen und immer weniger Kinder dorthin verwiesen wurden und werden. Wenn in manchen Regionen nur noch 10% der Schülerinnen und Schüler überhaupt die Hauptschule besuchen, konzentrieren sich dort viele, die nur wenig häusliche Unterstützung erfahren und oft in familiären Konfliktsituationen leben. Dann lernen Jugendliche in einem Milieu, in dem sie keine Begabungen entfalten können und sich für sie wenig Chancen eröffnen, im weiteren Bildungsweg aufzusteigen.² Da Schulstrukturfragen lange hoch konfliktiv, oft folgenlos und

bis zur Erschöpfung erörtert wurden, wird die Diskussion heute oft mit dem Hinweis abgewehrt, die Schulstruktur sei letztlich nicht von Bedeutung, es käme allein auf die Qualität des Unterrichts und das Engagement der Lehrenden an. Qualität und Engagement sind zweifelsfrei von großer Bedeutung. Wenn aber Schulstrukturen zur Konzentration benachteiligter Kinder und Jugendlicher in einer Dichte führen, die qualitativ guten Unterricht massiv erschwert und engagierte Lehrkräfte verzweifeln lässt, dann lassen sich Qualität und Engagement nicht von Schulstrukturfragen trennen.

Das Gymnasium muss als sakrosankt angesehen werden. Auch wenn es dazu keine Befragungen gibt, kann man vermuten, dass auch die überzeugtesten Anhänger eines stärker inklusiven Bildungssystems in breiter Mehrheit bezüglich ihrer eigenen Kinder das Gymnasium bevorzugen, und nicht eine Gesamtschule. Hierzu der in München lehrende Soziologe Armin Nassehi: „Die linksliberale Mittelschicht ist sehr geübt darin zu sagen, dass sie zwischen Menschen unterschiedlicher Hautfarbe, Nationalität, Schicht und Milieu keine Unterschiede macht. Die Lebenspraxis aber macht diese Unterschiede sehr stark. Wir können beobachten, dass gerade in diesen Milieus sehr darauf geachtet wird, Schulen mit möglichst geringem Migrationsanteil zu wählen, nicht in Wohnvierteln mit sozialen Brennpunkten zu wohnen, Distinktionsgewinn zu machen ... Das ist eine gewisse Lebenslüge dieses Milieus.“³

Vielleicht sind, dies wäre eine in Nuancen optimistischere Interpretation, die Sorgen bildungsbürgerlicher Eltern nicht allein mit der Statuskonkurrenz und dem Wunsch zu erklären, sich nach unten abzuschotten. Es treibt sie auch die Sorge um, ihre Kinder könnten in der Schule nicht mehr so gefördert werden, dass die Grundlagen für ein anspruchsvolles Hochschulstudium gelegt werden. Bildungsreformer mögen versichern, dass das gemeinsame Lernen bis zur sechsten Klasse oder gar bis zum Ende der Schulpflicht mit einer konsequenten Individualisierung des Unterrichts verbunden werde, sodass alle Potentiale, auch diejenigen besonders begabter Kinder oder der Kinder, die bereits viel von zu Hause mitbekommen haben, sich optimal entfalten können. Die bildungsbürgerlichen Eltern hören die Botschaft wohl, doch es fehlt ihnen der Glaube. Den Mittelklassen, so der Soziologe Heinz Bude, zuzumuten, „sich zu sozialem Märtyrertum [zu] bekennen und ihre Kinder als Einsätze für die Aushandlung eines neuen gesellschaftlichen Kompromisses zu sehen, ist wirklichkeitsfremd. Man kann in Deutschland gegen diese ‚Mehrheitsklasse‘ im

Bildungssystem nichts auf den Weg bringen. Es hilft nichts. Man wird eine dritte Position finden müssen.“⁴

Eine Position also, die ohne die von Nassehi benannte Lebenslücke auskommt und die eine Perspektive eröffnet, Bildungsarmut zu bekämpfen, ohne die Bildungsaspirationen der Mitte zu gefährden. Dies ist deswegen unverzichtbar, weil anders es nicht möglich ist, einer Politik für mehr Bildungsgerechtigkeit politische Mehrheiten zu sichern.

Gute Schulen für alle, nicht nur für Gymnasiasten

Nun verändert sich die Schulstruktur durchaus. Aus dem „Elend der Hauptschule“ und der „Unantastbarkeit des Gymnasiums“ heraus erklärt der Erziehungswissenschaftler Klaus-Jürgen Tillmann den Trend zu einem zweigliedrigen Schulsystem, das bei zwei Dritteln der Bundesländer heute Alltag ist. Die nicht-gymnasialen Schulformen werden mehr und mehr zusammengeführt. Selbstredend verschwinden mit einer Änderung der Schulstruktur nicht die Lern- und Lebensprobleme der bisherigen Hauptschülerinnen und -schüler, aber sie lernen in einer von der sozialen Herkunft her stärker gemischten Schülerschaft und in einem Lernmilieu, das ihnen mehr Anregungen bietet. Die Zweigliedrigkeit ist eine Antwort auf das Elend der Hauptschule, ohne das Gymnasium anzutasten und damit politisch höchst riskante Konflikte einzugehen.⁵

Eine entscheidende Frage wird sein, ob der Prozess der schleichenden Entwertung, den die Hauptschule durchgemacht hat, künftig die nicht-gymnasiale Gemeinschaftsschule befallen wird. Das wird von der Qualität der nicht-gymnasialen Schulform abhängen und von den Perspektiven, die sie Schülerinnen, Schülern und Eltern bietet. Welche Voraussetzungen erhalten die Gemeinschaftsschulen, um Kinder und Jugendliche differenziert zu fördern? Können sie temporäre Leistungsdefizite in kleineren Gruppen bearbeiten? Ist die Integration von Sozialarbeit und die Kooperation mit sozialen Diensten im Umfeld der Schule Normalität? Haben Lehrerinnen und Lehrer Zeitressourcen, um intensiv mit Eltern zusammenzuarbeiten, die nicht die Voraussetzungen mitbringen, die bei bildungsbürgerlichen Eltern selbstverständlich sind? Wie wichtig dies ist (oder wäre), hat sich in der Corona-Pandemie gezeigt. Wie attraktiv ist die Gemeinschaftsschule für bildungsbürgerliche Eltern? Gibt es chancenreiche Wege, auch

über die Gemeinschaftsschule bei einer entsprechenden Leistungs-entwicklung später das Abitur abzulegen, idealiter in einer eigenen Oberstufe? Verliert die weiterhin zum Ende der vierten Klasse und damit sehr früh zu treffende Schullaufbahnentscheidung etwas von ihrer Selektionsdramatik, die ihr heute innewohnt, trotz vieler Beteuerungen, dass es im deutschen Bildungssystem keinen Abschluss ohne Anschluss gäbe? Und ganz entscheidend: Werden die Eltern der Gymnasiasten es akzeptieren, wenn die Gemeinschaftsschulen bei Klassengrößen oder Förderlehrkräften besser ausgestattet werden, um kompensatorisch wirken zu können? Letzteres ist Bedingung für eine Politik der Befähigung, die vor dem Zufall der Geburt nicht kapituliert.

Viel Sozialstaat, zu wenig Befähigung

Deutschland hat einen gut ausgebauten Sozialstaat, ein leistungsfähiges Gesundheitswesen, vielfältige soziale Beratungsdienste, eine ausgebauten Kinder- und Jugendhilfe, das Netz einer sozialen Infrastruktur, die Menschen in ihren unterschiedlichen sozialen Bedarfen beisteht. Meist leistet der Sozialstaat seine Hilfen auf der Grundlage definierter Rechtsansprüche. Aber dieser Sozialstaat bleibt weit hinter seinen Möglichkeiten, Menschen zu stärken und Notlagen vorzubeugen.

Viele Präventionsprogramme erreichen vorrangig die Mittelschicht und nicht diejenigen, die am dringendsten auf sie angewiesen wären. Hierzu nur ein Beispiel aus den Angeboten für werdende Eltern und junge Familien: Nur etwa ein Viertel der Frauen mit einem niedrigen Bildungsgrad nehmen an einem Geburtsvorbereitungskurs teil, obwohl etwa 80% von ihnen durchaus bekannt ist, dass es ein solches Angebot gibt. Die Frauen mit hohem Bildungsgrad wissen nahezu ohne Ausnahme von der Existenz dieser Kurse und fast drei Viertel von ihnen nutzen sie auch. In den ersten 12 Wochen nach der Geburt (mit ärztlicher Anordnung auch länger) haben Familien Anspruch auf die Hilfe einer Hebamme, die sie durch regelmäßige Hausbesuche unterstützt. Nur zwei Drittel der Mütter mit einem niedrigen Bildungsgrad nutzen dieses Angebot, aber 93% der Mütter mit hohem Bildungsstatus.⁶

Das hängt, wie Tiefeninterviews zeigen, wesentlich auch damit zusammen, dass sich Eltern unterschiedlicher Milieus in ihrer Selbstwahrnehmung, ihren Selbstwirksamkeitserwartungen und Kompetenzüberzeu-

gungen stark unterscheiden. Eltern, die überzeugt sind, ihre Gesundheit (und ihr Leben) durch eigenes Handeln beeinflussen zu können, übernehmen Verantwortung für sich und ihren Lebensstil und nutzen die präventiven Angebote für ihre Kinder. Diese suchen sie gezielt aus, nachdem sie sich aktiv informiert haben. Dagegen stehen Eltern mit geringen Kompetenzüberzeugungen. Auch sie sehen ihre Verantwortung für ihre Kinder, sind jedoch nicht davon überzeugt, in ihrem Alltag einen gesundheitsförderlichen Lebensstil tatsächlich umsetzen zu können, was möglicherweise auch mit entmutigenden Erfahrungen zu tun hat. Die vielen Informationen überfordern sie; in die Angebote, die sie nutzen, sind sie eher „hineingestolpert“; damit verbunden ist Enttäuschung, wenn sie die Angebote als nicht passend erleben.⁷

Selbstwirksamkeit ist nicht einfach eine Eigenschaft, die einer Person zukommt oder ihr fehlt, sondern sie kann gefördert oder auch unterminiert werden. Selbstwirksamkeit zu fördern, ist daher ein Schlüssel für eine Politik der Befähigung. Für eine Person, die lange Zeit außerhalb des Arbeitsmarktes stand, überschuldet ist und große Schwierigkeiten hat, den Alltag zu organisieren, wird der Sprung in den regulären Arbeitsmarkt nicht zu bewältigen sein, selbst wenn Stellen für ihr Qualifikationsprofil offenstehen. Aber der Gang zur Schuldnerberatung, die Klärung ihrer persönlichen Verhältnisse und die Teilnahme an einer öffentlich geförderten Beschäftigung, in der auf ihre Beschränkungen Rücksicht genommen wird, können realistische Ziele sein, die sie erfolgreich bewältigen kann. Ein sensibles Fallmanagement, das den Auftrag des Förderns ernst nimmt, besteht genau darin, gemeinsam mit arbeitslosen Menschen nach realistischen Nahzielen zu suchen, die Erfolgserfahrungen ermöglichen und so die Grundlage für weitere Schritte der Integration legen, die sie dann auch unabhängig vom Hilfesystem gehen können. Mit einer gefestigten Selbstwirksamkeitserwartung sind dann auch einzelne Misserfolge zu verkraften. Es gibt zahlreiche Ansätze, Selbstwirksamkeit zu fördern, etwa das Projekt Stromsparcheck der Caritas, bei dem langzeitarbeitslose Menschen ausgebildet werden, andere Transferempfänger zu beraten, wie sie mit einfachen Mitteln ihren Energieverbrauch senken und so Kosten sparen können. Auch der sogenannte soziale Arbeitsmarkt für Menschen, für die nach einer langen Phase von Arbeitslosigkeit und Entmutigung die Aufnahme einer regulären Beschäftigung kein realistisches Nahziel ist, ist mit dem Teilhabechancengesetz ausgeweitet worden.

Auch Patenschaften, ein Feld für ehrenamtliches Engagement, können Selbstwirksamkeitserfahrungen ermöglichen. Mentoringprogramme,

in denen Mentoren ehrenamtlich Zeit und Interesse schenken, zeigen erstaunliche Wirkungen. Sie ermutigen Kinder, schaffen ihnen neue Möglichkeiten, Erfahrungen zu sammeln, geben Anregungen, helfen ihnen, auch in schwierigen Situationen durchzuhalten. Sie können helfen, den engen Zusammenhang von Herkunft und Bildungserfolg und damit Herkunft und Armut aufzubrechen.

Kooperationsblockaden im Sozialstaat überwinden

Ein Problem, dass das befähigende Potential des Sozialstaats behindert, manchmal auch lähmt, ist seine Versäulung. Er ist institutionell vielfältig gegliedert und teilt Zuständigkeiten nach den Instrumenten auf, die er bereithält. Real existierende Menschen haben aber Problemlagen, die quer zu diesen Zuständigkeiten liegen. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Kooperation über die Institutionen und Helfefelder hinweg ist in letzter Zeit gewachsen, dennoch sind die Verhältnisse zäh. Unterschiedliche Fachlogiken erschweren die Kooperation.

Wer mit den komplizierten rechtlichen Verhältnissen der Finanzierung des Sozialstaats nicht vertraut ist, stellt sich dies ganz einfach vor: Die finanziell durchaus potenten Akteure des Sozialstaats nutzen einen bescheidenen Teil ihrer Mittel, um die für ihre Zusammenarbeit erforderliche Koordination zu finanzieren, und sie finanzieren im gemeinsamen Interesse Präventionsprojekte, die sie alle mittel- und langfristig finanziell entlasten würden. Aber dagegen stehen schwer überwindliche rechtliche Hürden.

Die gesetzlichen Krankenkassen finanzieren sich aus den Beiträgen der Versicherten, Präventionsarbeit muss sich aber an alle richten. Sie gilt als „allgemeinpolitische Aufgabe“, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände wehren alle begehrtlichen Ansprüche auf die Sozialbeiträge ab. Sozialarbeiterinnen in Kinderarztpraxen in sozialen Brennpunkten zu finanzieren, gehört nicht zu den Aufgaben der Krankenkassen. Die Kommunen haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Kinder- und Jugendhilfe aus rechtlicher Sicht vielfältige Möglichkeiten, präventive Arbeit anzustoßen. Aber sie haben ohnehin das Gefühl, dass der Bund ihnen mehr und mehr soziale Aufgaben zugewiesen hat, ohne ihnen die entsprechenden Mittel zu geben. Man kann es ihnen nicht wirklich übelnehmen, wenn sie wenig Begeisterung zeigen, etwa Babylotsen

in Kliniken oder sozialpädagogische Fachkräfte in Arztpraxen zu finanzieren. Aus ihrer Sicht wären dies Aufgaben der Gesundheitshilfe.

Auch die Jobcenter haben ein Interesse an Prävention. Gesundheitliche Beeinträchtigungen und fehlende Ausbildung stehen einer erfolgreichen Vermittlung in Arbeit im Wege. Viele Menschen im verhärteten Kern der Langzeitarbeitslosigkeit haben bereits in der Schule den Anschluss verpasst. Aber die Jobcenter können nur für Personen tätig werden, die Anspruch auf „Hartz IV“ haben; sie bewilligen ihre Leistungen auf Antrag und durch Verwaltungsakt in jedem Einzelfall. Präventive Angebote sollen jedoch bereits greifen, bevor Hilfebedürftigkeit eingetreten ist. Die Jobcenter finanziert der Bund aus Steuermitteln. Verständlicherweise sind Bundespolitikerinnen und -politiker nicht erpicht darauf, dass Bundesmittel dafür genutzt werden, um Defizite in den Schulen auszugleichen. Gute Schulen zu ermöglichen, ist nun mal die Aufgabe der Länder.

Die Agenturen für Arbeit wiederum finanzieren sich aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung. Sie machen einiges an präventiver Arbeit, etwa ihre Angebote zur Berufsorientierung junger Menschen, auch fördern sie die Berufsausbildung. Schwierig wird es dann, wenn Prävention erfordern würde, bestimmte Angebote gemeinsam mit den Kommunen zu organisieren und zu finanzieren. Die Bundesagentur ist eine Bundesbehörde. Die Mischverwaltung zwischen Bund und Kommunen ist verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn sie als Ausnahme ausdrücklich im Grundgesetz geregelt ist. Sinn dieser Begrenzung ist die klare Zuordnung politischer Verantwortung. Auch die Zweckbindung der Mittel der Bundesagentur stehen einer Finanzierung allgemeiner Präventionsleistungen entgegen.

Ob kommunale Jugendhilfe, Schulbehörde, Jobcenter oder Arbeitsagentur, jeder Akteur handelt in der Logik seiner Zuständigkeiten und im Rahmen der gesetzlichen Restriktionen, die seine Arbeit bestimmen. Aber in der Praxis behindert dies eine Bündelung der Kräfte. Dort, wo die Zusammenarbeit gelingt, haben Verantwortliche in den unterschiedlichen Institutionen über viele Jahre die Zusammenarbeit eingeübt und den rechtlichen Spielraum für pragmatische Lösungen genutzt (und manchmal auch ein wenig kreativ überdehnt). Der moralische Appell zu mehr Kooperation kann allein nicht viel bewirken. Neben die vielfältigen Aufforderungen zur Kooperation, die das Sozialrecht kennt, müssen Instrumente treten, die Kooperation im Verwaltungsalltag erleichtern. Zumindest muss es rechtssichere Wege

geben, den zum Teil erheblichen Mehraufwand vernetzter Arbeit und neuer präventiver Angebote verlässlich zu finanzieren, und zwar als Regelleistung der Institutionen, nicht als mit immer neuen Begründungen verlängerte Projekte.

Verbessern muss sich auch die Kooperation der Akteure des Sozialstaats vor Ort. Seine Leistungsfähigkeit wird ganz wesentlich davon mitbestimmt, wie seine Akteure in Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und in den Tausenden sozialen Einrichtungen agieren, wie sie dort Menschen entgegentreten, die ihre Ansprüche nicht kennen oder nicht so geübt sind, sie durchzusetzen. „Vernetzung“, „Sozialraumorientierung“ sind Teil der heutigen fachlichen Konzepte, auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Kooperation über die einzelnen Säulen und Zuständigkeiten hinweg ist gewachsen. Diese Konzepte bleiben aber häufig recht abstrakt, wirkliche Umsetzung vor Ort ist noch ein weiter Weg.

Erfahrungen aus der Pandemie

Die Pandemie bietet Lernpotential für eine Politik der Befähigung. Wie weit es dem Bildungs- und Sozialsystem während des Lockdowns gelungen ist, Menschen mit hoher Verwundbarkeit zu erreichen und zu unterstützen, hing in starker Weise davon ab, wie gut oder weniger gut dies bereits in normalen Zeiten gelang. Die Kitas und Schulen, die bereits vor der Pandemie eine intensive Elternarbeit geleistet haben, konnten während des Lockdowns auf die etablierten Beziehungen und Kontakte zurückgreifen. Wo diese Netzwerke fehlten, gelang es unter den sehr erschwerten Arbeitsbedingungen während der Pandemie nicht, sie kurzfristig aufzubauen.

Dort, wo die Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Schulbehörden, Wohlfahrtsverbänden, örtlichen Vereinen und der Ärzteschaft funktioniert, konnten die eingespielten Kooperationsbeziehungen auch genutzt werden, wenn es galt, im Interesse der Betroffenen rasch zu improvisieren. Dort wird es auch eher gelingen, die Lücken in den Biographien von Kindern wieder zu schließen, die Corona gerissen hat.

Die stärker präventive und befähigende Ausrichtung des Hilfesystems sollte eine der sozialpolitischen Schwerpunkte der Legislaturperiode 2021-2025 sein.

Ablenkung vom Verteilungskampf?

Nun gibt es massive Vorbehalte gegen eine präventive, aktivierende oder befähigende Ausrichtung des Sozialstaats. Die Debatte zu diesen Ansätzen ist seit der Agenda 2010 vergiftet.⁸ Ein Vorbehalt gegen den Befähigungsansatz lautet, er würde ablenken von der primären sozialpolitischen Herausforderung, der Umverteilung von Einkommen und dem Kampf um mehr Gleichheit. Statt sich den damit verbundenen Konflikten zu stellen, weiche die Politik aus und verlagere soziale Probleme hin zu den Bürgerinnen und Bürgern, denen unterstellt wird, ungenügend befähigt zu sein. Damit würden, ein Vorwurf, der oft im gleichen Atemzug genannt wird, soziale Schieflagen individualisiert, die Schuld dafür den Betroffenen in die Schuhe geschoben. Wenn die Eigenverantwortung betont werde, die Menschen aufgrund ihrer Fähigkeiten zukommt, so diene dies nur der Kaschierung des Rückzugs des Staates aus seiner sozialen Verantwortung. Statt Märkte zu zähmen, ziele Befähigung darauf, Menschen auf die Bedürfnisse der Märkte zuzurichten. Diese Vorbehalte stehen dabei im Weg, den Befähigungsansatz zu nutzen, um den Diskurs über Gerechtigkeit in Deutschland produktiv zu erweitern. Auf sie will ich abschließend kurz eingehen.

Im Fokus von Amartya Sen steht die Sicherung von Handlungsoptionen und damit die Fähigkeit von Menschen, ein Leben zu führen, das sie aus ihren reflektierten eigenen Gründen wertschätzen. Ressourcen sind dafür ein Mittel, sie sind nicht das Ziel selbst. Aber Sen leugnet in keiner Weise die Bedeutung von Ressourcen. Das Prinzip der Befähigungsgerechtigkeit bedeutet keine Abkehr von anderen Gerechtigkeitskonzepten, etwa dem der Verteilungsgerechtigkeit. Und selbstredend ist Befähigungsgerechtigkeit kein Ersatz für herkömmliche Politiken der Einkommenssicherung für Bürgerinnen und Bürger, deren eigenes Einkommen und Vermögen nicht ausreicht, um ein menschenwürdiges Leben zu führen. Aber materielle Umverteilung allein kann nicht garantieren, dass alle Menschen ihre Potentiale entfalten können.

Wer einen starken Sozialstaat will, muss sich auch damit auseinandersetzen, wie vermieden werden kann, dass er überfordert wird. Eine Politik der Befähigung trägt dazu bei. Wenn es gelingt, Bedingungen zu schaffen, unter denen möglichst alle Menschen ihre Potentiale entfalten können, kann der an sich leistungsfähige Sozialstaat in

Deutschland stärker präventiv wirken, als dies heute gelingt. Auch wenn wir im Geld schwimmen würden und es für die Finanzierung sozialstaatlicher Sicherung keine Restriktionen gäbe, wäre eine Politik der Befähigung aus Gründen der Gerechtigkeit unverzichtbar. Zugleich spricht für sie die ökonomische Vernunft. Wenn Befähigung gelingt, können Mittel, die heute für die Reparatur einer verpassten Befähigung verausgabt werden, präventiv eingesetzt werden. Schließlich sind bessere Schulen oder Stadtteilarbeit, oder was immer Befähigung erfordert, nicht zum Nulltarif zu haben.

Es wird Menschen geben, die nicht (mehr) die Kraft haben, neue Optionen aufzugreifen, bisherige Routinen aufzugeben und die Anstrengung der Befähigung auszuhalten. Das muss ein freiheitlicher Sozialstaat akzeptieren – Scheitern setzt nicht das Recht auf ein Leben in Würde außer Kraft, was im Bedarfsfall durch Grundsicherungsleistungen zu garantieren ist.

Der Anspruch, mehr Befähigungsgerechtigkeit zu verwirklichen, ist eine produktive Orientierung, gerade in einem Land, das über ein gut ausgebautes Bildungssystem und einen umfangreichen Sozialstaat verfügt, aber deutlich unter seinen Möglichkeiten bleibt, Menschen zu unterstützen, ihre Potentiale zu entfalten. Die Veränderungen, die dafür notwendig sind, sind höchst herausfordernd. Wird es gelingen, den engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildung zu lockern? Kann die auf soziale Distinktion bedachte bürgerliche Mitte dafür gewonnen werden, gute Bildung für alle nicht zu torpedieren? Kann der Anspruch eingelöst werden, dass alle, die ein Recht auf Hilfe haben, diese auch erhalten? Gelingt es, Präventionsdilemmata abzubauen und Kooperationsblockaden zu überwinden? Können die staatlichen Institutionen so agieren, dass sie Hilfe (wie) aus einer Hand leisten, um Menschen mit ihren individuellen Problemlagen gerecht zu werden, und gelingt es, Hilfe und Befähigung zu verbinden? Wenn diese Fragen als Ertrag zäher Reformbemühungen eines Tages mit Ja beantwortet werden könnten, würde dies in den Lebensperspektiven vieler Menschen und der realen Freiheit, mit der sie ihr Leben gestalten können, einen großen Unterschied machen. Die Gesellschaft wäre ein Stück gerechter.

Anmerkungen

- 1 Zum Befähigungsansatz siehe: Amartya Sen (2010): Die Idee der Gerechtigkeit. München: C.H. Beck, insb. Teil III und Ders. (2000): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Carl Hanser, insb. Kap. 4.
- 2 Klaus-Jürgen Tillmann (2016): Neue Argumente in einem alten Kampffeld? Die Schulstruktur-Diskussion in kritisch-erziehungswissenschaftlicher Sicht. In: Schippling, Anne u. a. (Hg.): Kritische Bildungsforschung. Standortbestimmungen und Gegenstandsfelder. Opladen: Barbara Budrich, S. 222 f.
- 3 Interview in: Der Standard (Wien), 18./19.04.2015.
- 4 Heinz Bude (2011): Bildungsapanik. Was unsere Gesellschaft spaltet. München: Carl Hanser, S. 18.
- 5 Tillmann, a.a.O. S. 222 f.
- 6 Andreas Eickhorst u. a. (2016): Inanspruchnahme von Angeboten der Frühen Hilfen und darüber hinaus durch psychosozial belastete Eltern. In: Bundesgesundheitsblatt, 10/2016, S. 1271-1280.
- 7 Anna Neumann u. a. (2016): Barrieren für die Inanspruchnahme Früher Hilfen. Die Rolle der elterlichen Steuerungskompetenz. In: Bundesgesundheitsblatt 10/2016, S. 1281-1291.
- 8 Zu den massiven, aber haltlosen Angriffen auf den Befähigungsansatz, er individualisiere soziale Notlagen, sei „neoliberal“ und wolle Menschen für den Markt zurichten, statt sie zu schützen, vgl. den Teil „Debatte“ in Georg Cremer (2021): Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet. Freiburg: Herder, S. 151-202.

Der Verfasser

Prof. Dr. Georg Cremer, geb. 1952 in Aachen. Studium der Volkswirtschaftslehre und Erziehungswissenschaften in Freiburg. Cremer war von 2000 bis 2017 Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes. Er lehrt als außerplanmäßiger Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Zuletzt erschien: Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet. Freiburg: Verlag Herder.