

Der Sozialstaat im Niedergangsdiskurs

Georg Cremer

1. Einleitung

Es gibt in Deutschland die paradoxe Parallelität eines ausgebauten Sozialstaats und zugleich eines sozialpolitischen Niedergangsdiskurses; der Sozialstaat sei auf dem Rückzug und werde seiner Aufgabe nicht gerecht. Eine überwältigende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger ist zwar mit der eigenen Lebenssituation recht zufrieden und dennoch zugleich überzeugt, dass es in Deutschland höchst ungerecht zugeht. Vielfältige Erwartungen richten sich an *den Staat*; er soll in der Sicht einer breiten Mehrheit Gesundheitsversorgung und Pflege verbessern, Familien fördern, mehr für die Rentner tun, dabei aber die Jungen nicht schröpfen, das Bildungssystem ausbauen und so weiter. Und er soll mehr Anstrengungen unternehmen, um die Ungleichheit in Deutschland abzubauen. Gleichzeitig aber erwartet eine ebenso große Mehrheit der Bürger, bei Steuern und Abgaben entlastet zu werden (Institut für Demoskopie 2017, 2021).¹ Das ist gefährlich für die Sicherung politischer Mehrheiten, auf die Regierungshandeln in der Transformation angewiesen ist. Reformen können nur Mehrheiten finden, wenn dieser Diskurs verändert wird.

Ein Beispiel für die Diskrepanz zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und verbreiteten Erwartungen ist der Bereich der Pflege. Die Politik erscheint als untätig, obwohl sie es keineswegs ist. Seit 2017 hat es eine Serie von Leistungsverbesserungen gegeben. Zu nennen sind der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff, diverse Initiativen zur Stärkung der Pflegeausbildung, die nach der Dauer des Aufenthalts gestaffelte proportionale Mitfinanzierung zur Begrenzung der Eigenleistungen in der stationären Pflege (§ 43c SGB

1 Zu weiteren Befunden vgl. den Beitrag von Judith Niehues in diesem Band.

XI), die Roadmap zur stufenweisen Umsetzung eines verbesserten Personalbemessungsverfahrens, die Verpflichtung, Mitarbeitende in der Pflege und Betreuung nach oder in Anlehnung an einen Tarif zu bezahlen sowie das Angehörigenentlastungsgesetz und damit der weitgehende Verzicht auf einen Regress des Sozialhilfeträgers gegenüber den Kindern (und Eltern) von Pflegebedürftigen bei der Hilfe zur Pflege.

Diese substanziellen Schritte werden in Stellungnahmen von Sozial-, Wohlfahrts- und Pflegeverbänden kommentarlos abgehakt, wenn nicht gar als *Reformchen* oder *Trippelschritte* diskreditiert. Teil der Rhetorik des Kleinredens der jeweiligen Reformschritte ist die Klage über ein fehlendes *Gesamtkonzept*, wobei sich hinter diesem hochtrabenden Wort meist nicht mehr verbirgt als die Erwartung, alles, was als notwendig oder wünschenswert angesehen wird, müsse mit Steuermitteln des Bundes aufgefangen werden. Höchst populär ist die Forderung, das Teilleistungssystem der Pflegeversicherung durch eine Pflegevollversicherung abzulösen (zur Kritik: Cremer 2023). Damit würden auch vermögende Menschen von der Mitfinanzierung der direkten Pflegekosten befreit. De facto wirkt eine Pflegevollversicherung im Vergleich zum Status quo des Teilleistungssystems wie ein Erbenschutzprogramm. Zudem könnte eine Pflegevollversicherung zur Segmentierung des Pflegemarktes beitragen. Das drohte dann, wenn künftig die Widerstände gegen wachsende Belastungen zu groß würden und es daher nicht gelänge, mit einer Vollversicherung Bürger, auch die der gehobenen Mitte, zu entlasten und zugleich faire Bezahlung und gute Qualität in der Pflege zu sichern. Dann werden, so ist zu erwarten, Angehörige der gehobenen Mitte ihren aufgrund einer Pflegevollversicherung gewonnenen finanziellen Spielraum dazu nutzen, sich bessere Pflege hinzuzukaufen; Bürger mit niedrigen Alterseinkommen oder gar auf Sozialhilfe Angewiesene können das nicht.

Der Schlachtruf für die Pflegevollversicherung lautet: *Pflegebedürftigkeit darf nicht arm machen*. Gemeint ist die bedürftigkeitsgeprüfte Hilfe zur Pflege als Zweig der Sozialhilfe. Damit ist häufig zugleich eine Diskreditierung der Sozialhilfe verbunden; sie zu beziehen sei würdelos. Aufgrund dieser Abqualifizierung unterbleibt eine Debatte zur Reform der Hilfe zur Pflege, mit der Menschen am unteren Rande zielgenau unterstützt werden könnten.

2. Paradoxe Umverteilungspräferenzen und die Debatte zu Prioritäten

Was fehlt, ist bisher eine Auseinandersetzung mit den Prioritäten in der Sozialpolitik. Es wird nicht diskutiert, was die Zeitenwende für die Sozialpolitik bedeuten wird, nachdem durch den Angriff auf die Ukraine deutlich geworden ist, dass die Vorstellung einer dauerhaften Friedensdividende nicht trägt. Zugleich ist die Herausforderung des Klimawandels mittlerweile so dringend wie politisch präsent, dass auch er die staatliche Handlungsfähigkeit massiv herausfordert. Und zugleich schränkt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 zur Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) den Verschuldungsspielraum der Bundesregierung deutlich ein.

Einer Debatte über Prioritäten stehen die paradoxen Umverteilungspräferenzen im Wege, die Judith Niehues in ihrem Beitrag in diesem Band thematisiert. Zwar bekunden die Bürgerinnen und Bürger, solange es abstrakt bleibt, ihre Unterstützungsbereitschaft für Menschen mit niedrigem Einkommen. Dieses Bekenntnis trägt aber nicht, sobald die Politik konkrete Entscheidungen treffen muss. Dann wird mit großen Mehrheiten die Unterstützung für alle gefordert. Die breite Mitte priorisiert sozialpolitisches Handeln, das ihr selbst nutzt. Darüber hinaus steht der bekundeten Erwartung nach einer Ausweitung der Sozialpolitik keine entsprechende Finanzierungsbereitschaft gegenüber. Mehrheitliche Zustimmung finden nur Finanzierungsformen, von denen die Befragten glauben, selbst nicht betroffen zu sein. Folge dieser paradoxen Umverteilungspräferenzen ist, dass was immer die Sozialpolitik leistet, sie die widersprüchlichen Erwartungen nicht erfüllen kann; sie macht zu wenig, sie belastet zu viel, letztlich scheitert sie.

Eine Echokammer der Unzufriedenheit, zu der die paradoxen Umverteilungspräferenzen führen, sind die Sozial- und Wohlfahrtsverbände. Bei allen Differenzen zwischen ihnen im Detail fordern sie, den Sozialstaat weiter auszubauen, wobei sie – trotz einer dominanten Armutsrhetorik – die weitere Absicherung der Mitte fest im Blick haben: Allgemeine Erhöhung des Rentenniveaus, Pflegevollversicherung, kostenlose Kindertagesstätten für alle oder elternunabhängiges BAföG würden auch die Absicherung der Mitte und der gehobenen Mitte ausbauen – sie zugleich aber, was weit weniger im Blick ist, über höhere Beiträge und Steuern belasten. Eine Debatte über Prioritäten wird bisher mit dem floskelhaften Bekenntnis vermieden, Sicherheitspolitik, Klimapolitik und Sozialpolitik dürften nicht *gegeneinander ausgespielt* werden.

Die paradoxen Umverteilungspräferenzen lassen nichts Gutes erwarten für eine Prioritätendebatte, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 unvermeidlich sein wird. Die Forderungen nach Einsparungen im Sozialbereich, die bis zum Abschluss dieses Manuskripts Anfang Dezember 2023 von der CDU erhoben wurden, passen sehr gut zu den von Judith Niehues analysierten Umverteilungspräferenzen der breiten Mitte. Der Vorschlag von Friedrich Merz, die Erhöhung des Bürgergelds 2024 zu streichen, trifft eine Gruppe, die ohnehin wenig Sympathie genießt. So kategorisch, wie dieser Vorschlag formuliert wurde, würde sich die Ampelregierung, wenn sie ihm folgte – wozu freilich eine Gesetzesänderung nötig wäre –, zudem einem erheblichen verfassungsrechtlichen Risiko aussetzen. Die Regelsätze müssen, wie das Bundesverfassungsgericht 2010 geurteilt hat, die materiellen Voraussetzungen sichern, die für die physische Existenz und »für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben« der Hilfebedürftigen unerlässlich sind (BVerfG 125, 175–260, Leitsatz 1). Der Vorstoß von CDU-Generalsekretär Carsten Linnemann, das Bürgergeld nach einem halben Jahr auslaufen zu lassen und durch verpflichtende gemeinnützige Arbeit zu ersetzen, trifft den gleichen Personenkreis. Angesichts der hohen Zahl von Menschen im verhärteten Kern der Langzeitarbeitslosigkeit müssten die Jobcenter, damit die Verpflichtung nicht ins Leere läuft, gemeinnützige Ersatzstellen für mehrere hunderttausend, wenn nicht für mehr als eine Million Menschen bereitstellen. Der Vorschlag ignoriert die Erfahrungen, die mit dem Masseneinsatz öffentlich geförderter Beschäftigung nach der Wiedervereinigung gemacht wurden.

Substanzielle Einsparungen im Sozialbereich würden die breite Mitte treffen und damit in Konflikt treten zu ihren Gerechtigkeitsvorstellungen. Weniger konfliktiv dürften dagegen Einsparungen zu Lasten von Programmen sein, die der Qualifizierung und Teilhabe von Menschen am unteren Rand der Gesellschaft dienen, wie etwa das im Koalitionsvertrag vorgesehene Startchancen-Programm zugunsten von Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern aus sozial benachteiligten Familien. Nachdem Bund und Länder sich in zähen Verhandlungen im September 2023 auf Eckpunkte geeinigt hatten (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2023), wird das Programm zum Schuljahr 2024/25 starten. Der Bund wird sich über eine Laufzeit von 10 Jahren mit einer Milliarde Euro pro Jahr engagieren, die Länder wenden den gleichen Beitrag auf. Es spricht für die Ampelkoalition, dass sie an dem Programm festhält und damit eine in der Mitte der Gesellschaft vermutlich wenig konfliktträchtige

ge Einsparoption nicht ergriffen hat. Solche Programme finden jedoch in dem stark verteilungspolitisch verengten Diskurs zu sozialer Gerechtigkeit wenig Beachtung.

3. Fehlendes Erwartungsmanagement

Was tun? Ich vermisse von Seiten der sozialpolitischen Verantwortungsträger ernsthafte Bemühungen zu einem Erwartungsmanagement, das das Verständnis fördern könnte, dass auch im Bereich der Sozialpolitik Prioritätenentscheidungen notwendig sind.

Auch in jüngster Zeit wurden unrealistische Erwartungen politisch bedient. So verband Familienministerin Lisa Paus ihren politischen Kampf für eine Kindergrundsicherung über längere Zeit mit einer Rhetorik der Schande und griff dabei auf die Daten der relativen Armutsrisikomessung zurück (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2022). Nimmt man diese Rhetorik wörtlich, so wäre die Kindergrundsicherung nur dann ein Erfolg, wenn es in Deutschland keine Kinder mehr gäbe, die in Familien leben, deren Einkommen unterhalb der 60-Prozent-Schwelle liegt. Das haben aber selbst die gut ausgebauten Wohlfahrtsstaaten in Skandinavien nie erreicht.

Der Gesundheitsminister hat zeitweise Hoffnungen geweckt, man könne ökonomische Grenzziehungen für das Gesundheitswesen deutlich ausweiten, so jedenfalls ist seine Aussage, in allen Bereichen des Gesundheitswesens gäbe es »zu viel Ökonomie und zu wenig Medizin« (Lauterbach 2022), in der Öffentlichkeit verstanden worden. Es ist notwendig, eine Debatte zu führen, zu welchen Fehlsteuerungen der Übergang zu den Fallpauschalen in den Krankenhäusern geführt hat, man muss aber zugleich einer nostalgischen Verklärung der Zeiten des Selbstkostendeckungsprinzips entgegentreten. Im schwer steuerbaren Gesundheitssystem ist die Gefahr stets groß, bei der Bekämpfung von Ineffizienzen und Fehlsteuerungen den Teufel mit Beelzebub auszutreiben. Jede Steuerung, die nicht in Kürze aufgrund stark steigender Kosten wieder korrigiert werden muss, muss Ressourcenüberlegungen in den medizinischen Betrieb integrieren.

Zum Erwartungsmanagement würde gehören, sich auch konfliktbereit mit den vielfältigen Fundamentalkritiken am Status quo des Sozialstaats auseinanderzusetzen. Sozialpolitiker verweisen im persönlichen Gespräch auf das hohe Risiko, damit einen Shitstorm auszulösen – etwa den Vorwurf, Armut, Pflegezustand oder was auch immer schönreden zu wollen. Solange

aber eine solche Konfliktbereitschaft nicht besteht, ist die Sozialpolitik in der Rolle des Hasen, der rastlos zwischen dem Igel und seiner Frau hin und her hetzt, die – in leichter Abwandlung des Märchens – stets dem erschöpften Hasen zurufen, das reiche alles nicht.

4. Empathie für den unteren Rand der Gesellschaft

Wirksam dem Niedergangsdiskurs entgegenzutreten, wird nicht allein dadurch gelingen, dass man auf die vielfältigen Leistungen des Sozialstaats verweist. Wer den Sozialstaat – dies gilt ebenso für die Soziale Marktwirtschaft – wirksam verteidigen will, muss Empathie für den unteren Rand der Gesellschaft zeigen. Dazu braucht es eine Stärkung von Systemen, die zielgenau den unteren Rand unterstützen. Dass hier Defizite bestehen, haben die Programme, die die infolge des Ukrainekrieges stark steigenden Energie- und Lebensmittelpreise abgefedert haben, gezeigt. Die Politik war 2022 mit hohen Kompensationserwartungen aus der Mitte konfrontiert (Diermeier et al. 2022), was sicherlich auch durch das verbreitete Narrativ der ständig schrumpfenden Mitte befördert wird. Zugleich laufen die Grundsicherungszusagen des Sozialstaats bei einem Teil der Leistungsberechtigten ins Leere – aufgrund der hohen Nichtinanspruchnahme, insbesondere bei der Grundsicherung im Alter (Buslei et al. 2019). Die gesetzlich garantierte Übernahme steigender Heizkosten durch den Sozialleistungsträger erreicht verdeckt arme Menschen nicht; die deutlichen Erhöhungen der Regelsätze 2023 und 2024 sind für sie wirkungslos. Der Sozialstaat muss in der Umsetzung seiner Zusagen verlässlicher werden. Zudem fehlen, wie die Beratungen der in der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022: 23f.) gezeigt haben, derzeit die technischen und gesetzlichen Voraussetzungen, um die Einkommensgruppen oberhalb des Transferbezugs über die bestehenden sozialpolitischen Instrumente (z.B. das Wohngeld) hinaus zielgenau zu unterstützen. Diese Instrumente sind dringend aufzubauen.

Eine konstruktive Debatte zu Prioritäten wird nicht gelingen, ohne zugleich eine konzeptionelle Debatte zu führen. Hier muss ich es bei Andeutungen belassen. Der Befähigungsansatz (im Sinne von Amartya Sen) könnte als produktive Ressource für die sozialpolitische Reformagenda genutzt werden (Cremer 2021). Eine Sozialpolitik, die Menschen in den Unsicherheiten politischer Krisen und der ökologischen und digitalen Transformation schützen will, muss sich zugleich als Politik der Befähigung begreifen. Befähigungsge-

rechtigkeit ist aus dieser Blickrichtung ein zentraler normativer Anspruch. Relevanz kann der Befähigungsansatz auch für die Sozialversicherungssysteme entfalten. Wenn es gelingt, Menschen dabei zu unterstützen, ihre Handlungsoptionen und Verwirklichungschancen zu erweitern und damit zugleich Notlagen vorzubeugen, so kann dies die von der Solidargemeinschaft zu tragenden Belastungen verringern und somit zur Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung beitragen.

Der Sozialstaat ist auf den Erhalt demokratischer Mehrheiten angewiesen. Auch dazu kann möglicherweise die Rezeption des Befähigungsansatzes einen Beitrag leisten. Er ist anschlussfähig an unterschiedliche politische Denktaditionen und mutet ihnen zugleich zu, einen Teil ihrer Gewissheiten zu überdenken. Und da er auf die Verwirklichungschancen von Menschen fokussiert, enthält er zudem eine optimistische Botschaft, die in Zeiten, in denen wir uns – so Philipp Staab – angesichts massiver Krisen und konkurrierender Herausforderungen mehr auf Anpassung statt auf immerwährenden Fortschritt einzustellen haben, hilfreich sein kann.

Literatur

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2023): Eckpunkte zum Startchancen-Programm – Ergebnis der gemeinsamen Verhandlungsgruppe des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Länder vom 29.09.2023, Website BMBF, [online] https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/230921-eckpunktepapier-startchancenprogramm.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 30.11.2023].
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022): Lisa Paus: »Kinderarmut ist eine Schande, mit der wir uns nicht abfinden dürfen«, Pressemitteilung des BMFSFJ vom 05.05.2022, Website BMFSFJ, [online] <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/lisa-paus-kinderarmut-ist-eine-schande-mit-der-wir-uns-nicht-abfinden-duerfen--197210> [abgerufen am 08.12.2023].
- Buslei, Hermann/Geyer, Johannes/Haan, Peter/Harnisch, Michelle (2019): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut, in: DIW Wochenbericht Nr. 49/2019.
- Cremer, Georg (2021): Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet, Freiburg: Herder,

- [online] <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/282020/1/Cremer-2021-Sozial-ist-was-stark-macht.pdf> [abgerufen am 08.03.2024].
- Cremer, Georg (2023): Ist die Pflegevollversicherung »gerecht«?, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, Heft 6, S. 201–206.
- Diermeier, Matthias/Gensheimer, Tim/Niehues, Judith/Borgstedt, Silke (2022): Energiepreise: Teure Forderungen aus der Mitte der Bevölkerung, in: IW-Kurzbericht Nr. 82.
- ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022): Sicher durch den Winter. Abschlussbericht, Berlin, 31.10.2022, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Hg.), Website BMWK, [online] https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [abgerufen am 30.11.2023].
- Institut für Demoskopie (2017): Generation Mitte. IfD-Umfrage 7261, Allensbach.
- Institut für Demoskopie (2021): Generation Mitte. IfD-Umfrage 8278, Allensbach.
- Lauterbach, Karl (2022): »Wir haben die Balance zwischen Medizin und Ökonomie verloren«, Interview in: Die Zeit, vom 14. Dezember 2022, Website Bundesgesundheitsministerium, [online] <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/interviews/interview/krankenhausreform-diezeit-14-12-22> [abgerufen am 30.11.2023].
- Staab, Philipp (2022). Anpassung. Leitmotiv der nächsten Gesellschaft, Berlin: Suhrkamp.