

Ende der Solidarität? – Wohin führt die Reform des Sozialstaates unter besonderer Berücksichtigung der Menschen mit Behinderung

Dr. Hans-Jürgen Marcus, Caritasdirektor der Diözese Hildesheim

Vortrag Lüneburg 05.05.2004

Tag der Gleichstellung behinderter und nicht- behinderter Menschen

Ich danke dem Behindertenbeirat der Stadt und des Landkreises Lüneburg für die Einladung. Namentlich darf ich stellvertretend für den Behindertenbeirat Frau Helga Neumann nennen. Danke auch an Sie, Herr Pastor Tamm.

Bevor ich zu den Inhalten etwas sage, möchte ich ein Lob für das kompetent gestaltete Online Portal „Stadtassistentz Lüneburg“ aussprechen. Es ist gerade für Personen mit Behinderungen sehr klar gegliedert, was gerade im Sinne der selbstständigen Suche von Angeboten und Hilfen von Bedeutung ist. Es bietet neben den örtlich einschlägigen Angeboten sehr viele Informationen mit Verweisen auf weitere Online-Seiten. Gefreut habe ich mich natürlich auch über die gute Darstellung der Verbände der freien Wohlfahrtspflege.

- **Vorbemerkungen**

Der Sozialstaat ist Mitten in einer Umbruchsituation. Wenn man die Gesetzesänderungen der letzten zwei Jahre betrachtet, kann man sehr schnell zu der Ansicht gelangen, dass sich der Sozialstaat auf dem Weg gravierende Veränderungen befindet und die Solidarität zu schwächeren Gruppen der Gesellschaft, die sich in den 70er bis 90er Jahren entwickelt hat, zunehmend aufgelöst wird. Aktuelle Beispiele dafür sind das Gesundheitsmodernisierungsgesetz und die Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe. Die vergangenen Jahrzehnte waren von einem kontinuierlichen Wirtschaftswachstum und einem entsprechenden Ausbau des allgemeinen Wohlstandes sowie der sozialstaatlichen Absicherung gekennzeichnet. Seit einigen Jahren befindet sich der Sozialstaat in einer sich verschärfenden Krise. Die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen wird in den nächsten Jahrzehnten stark zunehmen. Aus meiner Sicht ist der Sozialstaat dreifach herausgefordert:

- Durch den demographischen Wandel
- Die Erosion alter Solidaritätsformen
- Die strukturelle Arbeitslosigkeit

Dieser wachsenden Nachfrage nach sozialen Leistungen stehen zunehmende Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme gegenüber.

Um die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen und die Arbeitslosigkeit abzubauen, sollen unter anderem die Lohnnebenkosten gesenkt und die Sozialversicherungsbeiträge unter 40 % gedrückt werden. Die für die Sozialhilfefinanzierung zuständigen Kommunen sind kaum noch in der Lage, Rechtsansprüche zu erfüllen. Somit stehen die für die Unterstützung behinderter Menschen maßgeblichen Leistungssysteme Pflegeversicherung und Krankenversicherung sowie Sozialhilfe unter massivem finanziellen Druck. Ohne Strukturveränderungen drohen Leistungsabsenkungen von denen gerade die besonders auf Solidarität angewiesenen Menschen wie etwa schwerst mehrfach behinderte Menschen am stärksten betroffen sind.

Es geht darum, für Reformen einzutreten, weil sonst die Schwachen die Leidtragenden sind. Nur Reiche können sich bekanntlich einen armen Staat mit schlechten Sozialsystemen leisten.

- Es geht zum einen um eine Konzentration auf die wirklich hilfebedürftigen Menschen.
- Zum anderen sind die vorhandenen Selbsthilfepotenziale durch Ausbau der privaten Eigenvorsorge, des Selbstzahlermarktes und der privaten sozialen Netzwerke stärker zu nutzen.
- Schließlich müssen hierfür die sozialen Dienstleistungen differenzierter und flexibler gestaltet und möglichst effizient erbracht werden.

1. Wir brauchen ein neues sozialstaatliches Arrangement! - Es geht um ein neues Verhältnis von sozialstaatlicher Sicherung und Eigenverantwortung!

Der deutsche Sozialstaat wird in der öffentlichen Debatte zunehmend negativ gesehen. Wenig betont wird die Leistungsfähigkeit der deutschen Sozialsysteme und kaum im Blick ist die Tatsache, dass der Sozialstaat mindestens lange Zeit Voraussetzung war für eine prosperierende Wirtschaft. Möglicherweise wird das Klischee geschürt vom Staat als der sozialen Hängematte in dem jeder ein potentieller Sozialhilfemissbraucher ist.

Unbestritten: Wir brauchen soziale Reformen in grundsätzlichen Verständnissen! Wir brauchen einen aktivierenden Staat, der das Engagement der Bürgerinnen und Bürger fördert und belohnt. Wir brauchen eine Ergänzung des Wohlfahrtsstaates durch eine Wohlfahrtsgesellschaft. Wohlfahrtsgesellschaft bedeutet: „eine neue

Balance zwischen Staat, Markt und Bürgergesellschaft; einen neuen Dreiklang zwischen solidarischer Sicherung, Eigenverantwortung und sozialen Netzen in Nachbarschaft und Stadtteilen.“¹

Aus meiner Sicht bleibt: Die Erstzuständigkeit des Sozialstaates für Lebensrisiken wie Behinderung, Alter, Armut, Krankheit, Arbeitslosigkeit muss erhalten bleiben. Aus der Sicht der Freien Wohlfahrtspflege darf die Entwicklung der letzten 40 Jahre nicht umgekehrt werden. Dort wo Hilfen definiert und gesetzlich festgeschrieben sind, müssen sie auch gewährt werden.

Eine neue Balance zwischen Eigenverantwortung und Solidarität, das bedeutet, dass den leistungsfähigen Bürgerinnen und Bürgern mehr Eigenvorsorge zugemutet werden muss, damit die notwendige Grundversorgung besonders hilfebedürftiger Menschen solidarisch finanziert werden kann.

Mich hat es nachdenklich gemacht, dass in fast allen Mutter-Kind-Kureinrichtungen die erste Kur im Jahr 2004 ausgefallen ist. Auch für die zweite und dritte Kur des Jahres sieht es schlecht aus. Viele Mütter sind verunsichert, was angesichts des Gesundheitsmodernisierungsgesetzes auf sie zukommt. Oder sie wissen: die Erhöhung der Eigenbeteiligung auf 10 € pro Tag können wir nicht finanzieren bzw. vorfinanzieren. Sozialhilfeempfängerinnen bekommen keine Reisekosten mehr erstattet, keine Hilfe bei der Ausstattung und kein Taschengeld. Aus wissenschaftlichen Untersuchungen wissen wir, wie nachhaltig die Entlastung belasteter Mütter und deren Familiensysteme durch solche Kuren gelingt. Ich denke, hier reden wir an falscher Stelle von privater Vorsorge und Eigenverantwortung.

Es ist aber auf Sicht auch nicht einzusehen, dass soziale Leistungen so weitgehend einkommens- und vermögensunabhängig gewährt werden wie dies derzeit der Fall ist. Zugegebenermaßen etwas polemisch könnte man so formulieren: Kann man auch zukünftig den Sozialstaat noch finanzieren durch ein Umlageverfahren wie einen Betriebsausflug: alle zahlen das Gleiche, egal was sie verdienen und was sie verzehren? Es geht an dieser Stelle zum einen um die Armutsfestigkeit der Sozialreformen. In diesem Sinne können wir als Caritas nicht akzeptieren, dass einem Sozialhilfeempfänger sein soziokulturelles Existenzminimum durch Zuzahlungsverpflichtungen um 2% gekürzt wird.

¹ Dettling, W.: Die Caritas als Verband der freien Wohlfahrtspflege vor den Herausforderungen eines sich wandelnden Sozialstaates, Redemanuskript zur Einweihung des Bischof-Janssen Hauses in Hildesheim am 30.04.2003, S.10

Zum anderen geht es darum, die Einnahmesituation der Sozialsysteme auch dadurch zu verbessern, dass die Basis der heranzuziehenden Einkommen verbreitert wird (Vermögen, Erbschaften...). Stichwort z.B. Bürgerversicherung. In Zukunft wird man also die Sozialsysteme nicht allein aus den Einkommen aus abhängiger Beschäftigung finanzieren können. Es geht darum, alle Einkommensarten und alle Wohnbürger – einschließlich der Beamten und Selbständigen – zur Solidarität heranzuziehen.

Schließlich sind die Leistungen der Sicherungssysteme stärker als bisher am tatsächlichen Hilfebedarf und an der finanziellen Leistungsfähigkeit beziehungsweise den Möglichkeiten zur Eigenbeteiligung auszurichten.

Tragen Institutionen, in denen Menschen ihr Leben verbringen, dazu bei, die Menschen zu aktivieren (Kindergärten, Altenheime, Krankenhäuser, Schulen... Jugendämter, Sozialämter, Agenturen für Arbeit...) oder bleiben Menschen in der Passivität? Idee: Unternehmensberatung für soziale Einrichtungen.

2. Bürokratische Hindernisse auf dem Weg zu neuen sozialstaatlichen Arrangements müssen weggeräumt werden!

Wo ich mir insbesondere Sozialstaatskritik wünsche ist beim Thema Bürokratie. Wenn für behinderte Heimbewohner ein neuer Wohngeldantrag gestellt werden muss, wenn er von Zimmer 4 in Zimmer 5 umzieht, wenn eine physiotherapeutische Praxis nach Inhaberwechsel nach 15 Jahren nicht fortgeführt, weil die faktische Deckenhöhe nur 2,40 m beträgt, die Vorschrift aber 2,50 m verlangt, wenn die 2. Etage in Kitagruppen bei Renovierungen zurückgebaut werden muss aufgrund der Bauordnung, wenn die Abrechnung für das Altenheim geändert werden muss, weil ein Zimmer 0,5 qm zu groß ist, wenn der Dokumentationsaufwand in der Altenpflege bei ca. 30 Prozent der Gesamtarbeitskapazität in der Pflege liegt, dann liegt hier ein zentrales Thema der Weiterentwicklung des Sozialstaates. Ich gehe davon aus, dass dieses Thema auch ökonomisch nicht zu unterschätzen ist.

3. Es geht um die Aufhebung der Spaltung von ökonomischem und sozialem Denken!

„Es gibt gute ökonomische Gründe für Wirtschaft und Unternehmen für sozialen Frieden zu sorgen. Ebenso gibt es gute soziale Gründe für die Sozialpolitik, ökonomischem Denken Raum zu geben ...“² heißt es im Impulspapier der deutschen Bischöfe „das Soziale neu denken“. Dem wird man nicht sinnvoll widersprechen können und wohl auch nicht wollen. Richtig ist wohl auch, dass es in den vergangenen Jahrzehnten ein Defizit an ökonomischer Betrachtung sozialer Dienstleistungen gegeben hat. Eine gut gepflegte Versorgungskultur hatte sich breit gemacht. Aus meiner Sicht sind die Fettpolster in den letzten Jahren abgeschmolzen. Magersucht ist zwar modern, aber eben doch eine Krankheit.

Lassen Sie mich auf eine Beobachtung hinweisen, die mich im Blick auf die Sprach- und Gedankenwelt des Sozialen derzeit sehr beschäftigt. Kamen in der Mitte des letzten Jahrhunderts die Begrifflichkeiten und Denkfiguren aus der Sprachwelt des familiären Zusammenhangs - man sprach von Fürsorge, von Zöglingen, von Helfen, von Aufsicht, von Schützen und Liebe – so änderte sich das in den späten 60er und 70er Jahren zugunsten eher politischer Begrifflichkeiten. Jetzt ging es um Partizipation, um Selbsthilfe, um Solidarität, um Chancengleichheit und gesellschaftliche Teilhabe. Mit den 90er Jahren kam dann die Sprachwelt der Ökonomie. Es geht um Kunden, um Dienstleistungen, um Synergien, um Management, um Produktorientierung und Leistungsvereinbarungen. Interessant und auffällig dabei ist: die Sprach- und Denkfiguren aus dem familiären und politischen Kontext geraten m.E. völlig aus dem Blick. Der Manager ist das unangefochtene Rollenmodell: auch im Sozialen. Da gibt es Sozialmanagement und Case-manager, Pflegemanager und Familienmanagement. Vorsicht! Für uns dürfen Menschen nie nur Kunden sein. Es geht nicht um den Verkauf schön verpackter Waren. Es geht um konkrete Menschen mit ihren Wünschen und Nöten. Ein Kunde hat Anspruch auf das was er bezahlt. Wir wollen Menschen etwas geben, was unbezahlbar ist.

Ich rede nicht einer diesseitsfernen sozialen Wirklichkeit das Wort. Ich plädiere für die ökonomische Erbringung von sozialen Diensten im Sinne von ressourcengerecht und angemessen. Aber ich warne vor einer Diktatur der Ökonomie im Sozialen.

² Die deutschen Bischöfe: aao S. 19

4. Armutsfestigkeit und Verhinderung sozialer Ausgrenzung müssen erstes Kriterium bleiben!

Derzeit leben in Deutschland 1,4 Mio Haushalte von der Arbeitslosenhilfe. Nach der Zusammenlegung zum Arbeitslosengeld II werden 2,2 Mio Haushalte auf Sozialhilfeniveau leben. In diesen Haushalten leben mehr als 1,5 Mio Kinder. Mit anderen Worten: Jedes zehnte Kind in Deutschland lebt künftig von der Sozialhilfe.³ Armut in Deutschland ist trotz aller Beteuerungen ein Wachstumsbereich. Steuerreform: absolut wird die Familie mit zwei Kindern stärker entlastet als die Single- Haushalte (bei 35.000- €/ Jahr 526,- € statt 476,- €). Geht man von einer Pro-Kopf-Entlastung aus (analog Äquivalenzeinkommen in der Sozialhilfe) ergibt sich bei der Familie eine Entlastung von 175,33 € im Vergleich zu 476,- €. Bei höheren Einkommen wächst die Differenz.

Wenn es um gesellschaftliche Veränderungen geht, die ja die Qualität von kulturellen Umbrüchen haben, dann muss von den gesellschaftlichen Eliten und Verantwortungsträgern geredet werden. Es muss davon geredet werden, dass auch in Deutschland die Entwicklung der Vorstands- und Managergehälter in exorbitante Höhen gestiegen ist. Der bekannte amerikanische Ökonom Paul Krugmann hat ausgerechnet, dass die Reallöhne der amerikanischen Arbeiter zwischen 1970 und 1999 um rund 10 % gestiegen sind, diejenigen der Manager um 2.900 %. Während die 100 Topmanager 1970 39 mal mehr verdienten als Durchschnittsamerikaner waren es 1999 tausendmal mehr⁴. Nun mag man sagen, in Deutschland sei alles anders. Ich denke, es ist von gleichen Tendenzen auszugehen: Vorstandsbezüge werden in unvorstellbaren Prozentzahlen erhöht während Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlassen werden und Einbußen in ihren Reallohneinkommen hinnehmen müssen. Die Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz (DSW) hat Ende letzten Jahres ermittelt, dass die Vorstandsgehälter der 30 DAX-Firmen in 2002 trotz Konjunkturkrise kräftig angehoben wurden. Im Durchschnitt verdiente ein Vorstand 1,25 Mio € - 90.000 € mehr als im Jahr zuvor. Bei Daimler- Chrysler erhöhte sich die Vorstandsvergütung binnen Jahresfrist um 130 Prozent, bei Infineon –Schlusslicht im DAX - nur um 37,5 %. „Reformbereitschaft und Verzichtkultur in den oberen Etagen beginnen, wenn das Land schnell gesunden soll“ schreibt Wolfgang Thierse zu Weihnachten in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung.

³ Angaben des DPWV, tagesschau.de: „Agenda 2010“: Sozialer Abstieg für viele? 8.8.2003

⁴ Angaben nach: Lauterburg, Chr.: Die erstaunlichen Entwicklungen im Verhalten von Managern, Organisationsentwicklung 1/03, S.56-67

Die soziale Verantwortung der Wirtschaftsverantwortlichen nimmt ebenso ab wie ihre Identifikation mit einem konkreten Unternehmen. Dazu passt es, dass die Schadenssumme aus Wirtschaftskriminalität im Jahr 2000 auf 200 Mrd. DM geschätzt wird. Viel Aufregung hat es darum nicht gegeben.

Diese Aufregung entsteht aber dann, wenn eine auflagenstarke Tageszeitung von Florida-Rolf berichtet, der es sich in Florida gut gehen lässt und Sozialhilfe bezieht. Unbestritten: Sozialhilfemissbrauch kommt vor. Wer sich Sozialhilfe erschleicht ist ein Betrüger. Bei einem Gesamtvolumen der Sozialhilfeausgaben von 45 Mrd. DM in 1998 vermutet man den Missbrauch bei 2 Mrd. DM. Das sind 4,44 %⁵ Gleichzeitig werden über 60 % berechtigter Sozialhilfeansprüche nicht eingefordert. Wohl kein Gesetzesvorhaben wurde in den letzten Jahren so schnell durch das parlamentarische Verfahren gebracht wie das gegen Sozialhilfemissbrauch. Es bezieht sich auf 950 Sozialhilfeempfänger, die im Ausland leben.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Frage nach den zukünftigen Bedingungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist positiv zur Kenntnis zu nehmen, dass es bereits eine Reihe von Gesetzen gibt, die das Ziel haben, behinderte Menschen sehr individuell zu fördern und ihnen die Möglichkeit eines normalen Lebens zu schaffen. Aus diesem Grunde hatte sich der Begriff der sog. „Normalisierung“ entwickelt. Die Diskussion um die Normalisierung hatte die Funktion, das Selbstverständnis der Gesellschaft zu korrigieren, Menschen mit Behinderung als „sonderbar“ zu betrachten. Damit verbunden war und ist das Recht auch behinderter Menschen, so normal oder individuell zu leben, wie es nur geht.

Um diesen Sachverhalt zu unterstützen, war das „Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG) von wesentlicher Bedeutung. Es ist am 1.5.2002 in Kraft getreten und regelt als sog. „Artikelgesetz“ diverse weitere Gesetze. Insofern ist es ein Gesetz, dass formal in andere Gesetze hineinregiert und hoffentlich in den Köpfen der Verantwortlichen verankert wird.

Die Gleichstellung meint hier vor allem die sog. „Teilhabe am Leben in der Gesellschaft“. Ziel ist es, „die Benachteiligung von behinderten Menschen zu beseitigen und zu verhindern sowie die gleichberechtigte Teilhabe von behinderten Menschen am Leben in der Gesellschaft zu

⁵ Crome, M.: Armut – Sozialhilfe – Sozialhilfepraxis, in: Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Jahrbuch 2004, 34-39

gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen.“ (§ 1 Behindertengleichstellungsgesetz – BGG).

Das Behindertengleichstellungsgesetz versucht nun einige dieser behindertenbedingten Einschränkungen zu kompensieren. Dazu gehören z.B. die Barrierefreiheit im Bau und Verkehr (§ 8), in der Kommunikation (§ 9), bei der Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken (§ 10) oder bei der Informationstechnik (§ 11). Alle die damit verbundenen Regelungen sind wichtig und eine wesentliche Voraussetzung, dass sich die Teilhabe von behinderten Menschen in der Gesellschaft zunehmend realisiert.

Wichtiger allerdings als alle Regelungen ist das Verständnis der Gesellschaft und damit aller Personen, dass auch behinderte Menschen unabhängig von ihrer Behinderungsart und der Behinderungsschwere ein Recht auf Selbstbestimmung haben. Sie sollen, ebenso wie nicht behinderte Personen, in soviel Lebensbereichen wie möglich, ihr Leben bestimmen und gestalten können. Die Angebote der Wohlfahrtsverbände und damit auch der Caritas versuchen diesem Anspruch gerecht zu werden, indem sie den einzelnen Menschen in den Blickpunkt rücken. Dazu gehören z.B. bei geistig behinderten Personen, die in einem Wohnheim leben, sehr praktische Aspekte wie

- die Gestaltung des Tagesablaufes selbst bestimmen
- die Ausgestaltung des eigenen Wohnbereiches
- die selbstbestimmte Gestaltung der Freizeit etc.

Der Gesetzgeber ist mit dem Anliegen der Selbstbestimmung auch formal nachgegangen, indem er in dem am 1.1.2005 in Kraft tretenden Sozialgesetzbuch XII ein trägerübergreifendes persönliches Budget verankerte. Zumindest theoretisch ist dies ein weiterer Schritt in Richtung auf die Stärkung von behinderten Menschen im Kontext der Gesamtgesellschaft. Vor diesem Hintergrund ist es erste einmal positiv zu bewerten, dass auch in Niedersachsen das sog. „persönliches Budget“ erprobt wird. Es soll an dem individuellen Hilfebedarf der behinderten Menschen orientiert sein und die Möglichkeiten zur Selbstbestimmung und zur Steigerung der Lebenszufriedenheit verbessern. Die Caritas hält diese Entwicklung im Sinne der betroffenen Menschen für sinnvoll. Die Frage z.B. wo ich mit welcher Hilfe wohnen möchte, wird damit mehr im Sinne der behinderten Person beantwortet. Wie die praktischen Auswirkungen sein werden, wird von verschiedenen Seiten allerdings auch kritisch beurteilt. So ist nicht klar, woran sich ein persönliches Budget messen wird bzw. welche Kriterien zugrunde gelegt werden.

Ein selbstbestimmtes Leben gehört zur Würde eines jeden Menschen, ob mit oder ohne Behinderung. Vieles ist in den letzten Jahrzehnten erreicht worden, wenn wir zurückdenken an die unmenschliche Anstaltsverwahrung, die noch bis in die 70-Jahre hinein praktiziert wurde. Der Entwicklungsprozess ist allerdings noch nicht abgeschlossen. So gilt es, immer wieder tragfähige Rahmenbedingungen voran zu bringen, die den Menschen die Spielräume für echte und freie Entscheidungen ermöglicht. Dazu gehören Wahlmöglichkeiten und unterschiedliche Hilfsangebote.

Es ist vermutlich davon auszugehen, dass es eine Korrespondenz zwischen der Finanzkraft eines Staates und der Solidarität gibt. Das sozialstaatliche Handeln wird sich zwangsläufig an den Finanzen orientieren. Wir erleben dies bereits seit Mitte der 90er Jahre im Bereich der Behindertenhilfe, wo wie sog. 0-Runden bei der stationären Betreuung von behinderten Personen fahren müssen.

5. Die Entwicklung von Sozialberichterstattung ist zu begrüßen

Die Beschlüsse des Europäischen Rates im Dezember 2000 in Nizza haben zur Aufstellung nationaler Aktionspläne gegen soziale Ausgrenzung geführt. Inzwischen liegen Beschlüsse zur zweiten Generation dieser Pläne vor. Die Ziele legen fest, dass allen Bürgern der EU die Teilnahme am Erwerbsleben und der Zugang zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen möglich sein muss. Dazu sollen alle relevanten Akteure in den Mitgliedsstaaten aktiviert werden. Als Caritasverband sehen wir unsere Verpflichtung, uns daran zu beteiligen. Wir begrüßen die Vorschläge des Wortes „Das Soziale neu denken“ im Blick auf einen regelmäßigen Sozialstaats-TÜV im Sinne eines Solidaritäts-Checks und die Einrichtung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der sozialpolitischen Lage. Als Caritas sind wir von der Armutsfrage als Dienstleister, Anwalt und Solidaritätsstifter herausgefordert.

Der Deutsche Caritasverband beteiligt sich am Sozialmonitoring der Freien Wohlfahrtspflege. Dieses versucht, mit der Bundesregierung die Auswirkungen der Veränderungen in den Sozialgesetzgebungen zu untersuchen.

- Schlussbemerkung