

Für eine Politik des Sozialen

Dr. Klaus-W. West, geb. 1956 in Gladbeck/Westf., Studium der Politikwissenschaften, Soziologie und Philosophie in Berlin, Amsterdam und Paris, ist Referatsleiter in der Abteilung Grundsatz und Politische Planung beim DGB-Bundesvorstand.

Gesellschaftliche Desintegration bei anhaltender Wohlfahrtspolitik kennzeichnet die reale Verfassung der Bundesrepublik Deutschland anno 1993.

Besorgniserregend ist die zunehmende Gewaltbereitschaft von Heranwachsenden, elend die Situation von Jugendlichen wie jenen an den Bahnhöfen der großen Städte. Die Zahl der minderjährigen Trebegängerinnen, zum Teil erst dreizehn oder vierzehn Jahre alt, wächst stetig. Sie sind von zu Hause oder aus Heimen ausgerissen, leben auf der Straße und müssen sich prostituieren.

Hoffnungslos ist die Lage von vielen alten Menschen. Wer gebrechlich und nicht vermögend genug ist, um sich eine Pflege leisten zu können, wird im Alter zum Sozialfall. Das ist besonders bitter für diejenigen, die ihr Leben lang gearbeitet haben. Eine Pflegeversicherung, seit Jahren Zankapfel unterschiedlicher finanzpolitischer Gruppen, soll Abhilfe schaffen. Allein die Tatsache, zum Kostenfaktor in unterschiedlichen Finanzierungsmodellen geworden zu sein, ist schon entwürdigend. Wer aber kann den Pflegebedürftigen dafür

garantieren, daß mit einer solideren Finanzgrundlage das Leben in den Pflegeheimen tatsächlich menschenwürdig wird?

Wohnungen sind in einem der reichsten Länder der Erde nicht für jede und jeden zu haben. Die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland kann sich offenbar diesen sozialen „Luxus“ nicht leisten. Europaweit wird die Zahl der Bürger „mit dringendstem Wohnbedarf“ auf etwa 35 Millionen geschätzt. Das ist ein Zehntel der EG-Gesamtbevölkerung.

Der Wohlstand für den westlichen Teil der Bundesrepublik hat ein historisch einmaliges Niveau erreicht. Aber er war noch nie für so wenige Bürgerinnen und Bürger zugänglich. Noch nie lebten in der alten Bundesrepublik so viele Menschen, die „arm“ im Sinne der Sozialhilfebedürftigkeit sind. Gegenüber 1980 hat sich ihre Zahl mehr als verdoppelt.¹

Die Desintegration ist aber nicht nur eine Tendenz, die die sozialen Gruppen voneinander trennt. Seit dem deutsch-deutschen Vereinigungsprozeß steht auch das gesamtgesellschaftliche Desintegrationsproblem auf der Tagesordnung. Die Deindustrialisierung Ostdeutschlands, vielfach als Schreckgespenst an die Wand gemalt, ist schon weitgehend vollzogen.² Nicht einmal mittelfristig ist zu erkennen, wie der staatliche Einigungsprozeß sozial und kulturell eingeholt werden soll.

Nüchtern betrachtet läßt sich feststellen, daß der Wohlfahrtsstaat keiner dieser Aufgaben gewachsen war. Am leichtesten wird noch die Wohnungsnot zu beheben sein. Aber die Sozialarbeiter, die in der „Szene“ der Hauptbahnhöfe arbeiten, haben längst den Anspruch aufgegeben, den städtischen Jugendämtern und den Kommunalpolitikern „Erfolgsberichte“ liefern zu können. Eine konstruktive Arbeit mit den Jugendlichen erscheint unmöglich, ihre Vermittlung in eine Lehre illusorisch. Nicht mehr reparabel ist, was zuvor in den Familien an subjektiven Vermögen und Fähigkeiten zerstört worden ist. Die verallgemeinerungsfähige, intakte deutsche Familie wird immer mehr zu einem positiven Vorurteil. Wie wenig sie noch soziale Integrationsleistungen zu vollbringen vermag, müssen auch viele alte Menschen erfahren. An die Stelle der traditionellen patriarchalischen Familie ist kein stabiler sozialer Verband getreten, der eine Generationen übergreifende Sicherung ermöglichen würde. Gesamtgesellschaftlich ist der Verlust des sozialen Zusammenhaltes ein Problem von europäischer Dimension. Nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland ist die soziale Einheit des Nationalstaates in Frage gestellt.³

Die Schwäche des Wohlfahrtsstaates

Der Wohlfahrtsstaat ist also gefordert. Aber die Bundesbürger schauen ratlos auf ihn. Er vermag sich nicht zu rühren. In dem Maße, wie seine Aufgaben wachsen, nimmt seine Schwäche zu. Woher kommt diese Schwäche?

1 Vgl. Gerhard Bäcker, Gewerkschaften im Spagat, in: P. Kühne/K.-W. West, Ende der politischen Utopie in Europa?, Berlin 1992, S. 161 ff.

2 Vgl. Lutz Hoffmann, Gefahr für das Modell Bundesrepublik, FAZ 13.2.1993.

3 Vgl. Claus Koch, Die Linke in der Drift, in: Frankfurter Hefte/Neue Gesellschaft, 5/1993, S. 443 ff.

In Schweden, wo das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsmodell am konsequentesten in die Wirklichkeit umgesetzt wurde, konnte das Wahlvolk von Sinn und Zweck der Steuererhöhungen im Parlamentswahlkampf 1991 nicht mehr überzeugt werden. Schwedinnen und Schweden waren nicht mehr bereit, einen Wohlfahrtsstaat zu tragen, der wie kein anderer den öffentlichen Dienst entwickelt und dort für Beschäftigung gesorgt hatte. Die Abwahl des Wohlfahrtsstaates in Schweden: das war *die* Erfahrung, daß das sozialdemokratische Modell des Wohlfahrtsstaates sein Ende erreicht hat.

Dieser Vorgang hat vor allem konservative Politiker und Wissenschaftler in ihrer Kritik am Modell des Wohlfahrtsstaates bestätigt. Sämtliche Ungewißheiten, die dieser Kritik haben zugrundeliegen mögen, sind nun beseitigt. Konsequenter hat jetzt der CDU-Bundesvorstand den Umbau des Sozialstaates gefordert, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomie zu erhalten.⁴ Der Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft fordert, „den Staat in die Schranken zu weisen“. Abgaben, Defizite und die steigende Staatsquote würden zu Wachstums- und Beschäftigungsrisiken für die Zukunft.⁵

Diese Sicht der Dinge scheint zur parteiübergreifenden realpolitischen „Arbeitsgrundlage“ geworden zu sein. Prominente Sozialdemokraten in einflußreichen Positionen teilen inzwischen die Auffassung, daß der Wohlfahrtsstaat in seiner gegenwärtigen Form nicht mehr tragbar ist. Rudolf Scharping, der neue SPD-Vorsitzende, erklärte unlängst die Modernisierung der Staats-tätigkeiten und des Sozialstaates zu einer Zukunftsaufgabe ersten Ranges. Der Abbau von Beschäftigten in den öffentlichen Verwaltungen sei notwendig. Seine sozialdemokratische Kollegin, die schleswig-holsteinische Ministerpräsidentin Heide Simonis, forderte gar die Verlängerung der Arbeitszeit im öffentlichen Dienst, um die Haushaltskrise in den Griff zu bekommen.

Das muß zu denken geben. Nicht deshalb, weil der Verfall sozialpolitischer Moral zu konstatieren wäre. Es macht nachdenklich, wie alternativlos die Lösung der Krise des Wohlfahrtsstaates erscheint. Nicht mehr die Ausweitung staatsintervenierender Programme wird in Erwägung gezogen, um den Des-integrationsphänomenen Einhalt zu gebieten, sondern der lange Weg der Sicherung des Sozialen über den Erhalt der Wettbewerbskraft der Ökonomie. Freilich vermag niemand auch nur halbwegs verlässlich anzugeben, wie der Schritt von der „Gesundung“ der Wirtschaft zu sozial gerechten Lebensverhältnissen getan werden kann.

Aber gesetzt den Fall, daß eine expansive Sozialpolitik zu finanzieren wäre - ist sie überhaupt noch wünschenswert?

In dem Maße, wie die Kosten im Gesundheitssystem insgesamt zunehmen, wuchsen auch die den Krankenhäusern zufließenden Geldströme. Ihre Haushalte stiegen stetig. Aber konnten die Patientinnen und Patienten von dieser

4 CDU-Bundesvorstand, Thesen zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Bonn, 8. 6.1993.

5 Horst Siebert, Den Staat in die Schranken weisen, FAZ 19. 6.1993.

Etaterweiterung profitieren? Öffentlich wird über den Pflegenotstand diskutiert, die Krankenschwestern sind mit ihrer Arbeit überlastet, sie haben kaum Zeit, sich genügend um die Pflege der Kranken zu kümmern. Nachwuchs ist aufgrund der schlechten Bezahlung nur schwer zu finden, kaum eine Krankenschwester kann sich ihren Beruf als eine Lebensperspektive vorstellen.

Zur gleichen Zeit nimmt die Computerisierung der Medizin zu. Sie wäre ohne den finanzkräftigen Wohlfahrtsstaat kaum möglich gewesen. Die modernen mikroelektronisch bestückten Apparaturen sind aber keine „Hilfsmittel“ mehr im Sinne herkömmlichen medizinischen Geräts. Das Verhältnis von Patient und Hilfsmittel hat sich in den Vorrang der Technik verkehrt. (Stellt sie nicht auch ein Prestigeobjekt dar, das das Image einer Klinik gegen über den Krankenkassen und der Öffentlichkeit aufwertet?) Kostenaufwendige Apparaturen verlangen nach Anwendung. Daran ist Kritik laut geworden. Deshalb ist dem, was beispielsweise die Häufigkeit des Röntgens anbetrifft, ein Riegel vorgeschoben worden. Das ändert aber nichts daran, daß sich eine wachsende Minderheit von Patienten einem Werkstück gleich in medizinische Installationen „eingespannt“ vorkommt. Die Krankheit wird durch ein umfangreiches systematisches Testprogramm ermittelt, das am Körper der Patienten ausgeführt wird. Wenngleich auf eine Reihe von modernen, computergestützten Behandlungsformen nicht mehr verzichtet werden kann, hat die Kritik von Patienten und Pflegekräften nicht abgenommen.

Unbeabsichtigt sind auch die Nebenwirkungen, die aus der Versorgung der Kranken mit Medikamenten resultieren. Neueren Statistiken zufolge soll die Bevölkerung der Bundesrepublik den höchsten durchschnittlichen Pro-Kopf-Verbrauch an Medikamenten haben. Viele Konsumenten können nicht souverän mit Arzneien umgehen. Aber wie ist dieses Unvermögen insbesondere älterer Menschen (aber nicht nur dieser) zu deuten? Was macht zweckmäßigen Gebrauch von Mitteln, die zur Heilung oder Begrenzung bestimmter Krankheiten notwendig sind, so schwierig? Offenbar ist es die besondere Art der Krankheit, die nach rein physischen Maßstäben nicht zu bestimmen ist. Die Flucht in den Medikamentenmißbrauch steht für schwerwiegende lebensweltliche Probleme. Bei älteren Menschen resultieren sie vielfach aus der Tatsache, daß sie, einmal aus der Kultur der Arbeitsgesellschaft entlassen, Schritt für Schritt im Müßiggang versinken. Die übermäßige „Sorge um den Körper“ älterer Menschen ist als Reaktionsbildung auf eine Situation zu deuten, die durch das Gefühl der Nutzlosigkeit entstanden ist. Arzneien stellen gewissermaßen ein „Interpretationsangebot“ dar, um mit dieser Notlage umzugehen.

Den skizzierten Mißständen in den Krankenhäusern und dem Medikamentenmißbrauch ist mit traditionellen sozialpolitischen Mitteln nicht beizukommen. Wer auf Lösungsstrategien wie einer stärkeren Eigenbeteiligung bei den Rezeptgebühren setzt, um Konsum zu verringern, wer der Auffassung ist, daß eine Politik der „Kostendämpfung“ oder Kostenumverteilung einen Beitrag zur Verbesserung der Situation in den Krankenhäusern leisten kann, wer, mit anderen Worten, traditionellen Antworten vertraut, verkennt, daß die

Mißstände einer auf Monetarisierung setzenden Wohlfahrtsstaatspolitik geschuldet sind. Es ist eine eigentümliche Kluft zwischen den in den Leistungsbilanzen des Sozialstaates ausgewiesenen „Erfolgen“ und den auf seiten der Empfänger sozialpolitischer Leistungen tatsächlich eingetretenen Besserungen ihrer Situation entstanden. Der Wohlfahrtsstaat verfügt über kein ausreichendes Korrektiv seiner Tätigkeiten, um ihre Effekte zu kontrollieren. In den Krankenhäusern hat sich der Mitteleinsatz verselbständigt, der durch die Eigenlogik der Institution bedingt ist. Der Medikamentenmißbrauch hingegen zeigt, daß sich die gute Absicht einer medikamentösen Versorgung für alle durch den Einfluß lebensweltlicher Mißstände teilweise in ihren entgegengesetzten Effekt verkehrt. Deshalb ist eine kritische Reflexion über die nicht-beabsichtigten Nebenwirkungen der Monetarisierung erforderlich. Es geht um einen weiten qualitativen Begriff der „Sozialverträglichkeit“, um korrigierend auf die Leistungen wohlfahrtsstaatlicher Politik Einfluß nehmen zu können.

Skepsis gegenüber einer Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Politik ist aber auch aus anderen Gründen angezeigt. Unterschiedliche Nachrichten, wie wohlfahrtsstaatliche Bürokratien mit „ihren“ Bürgerinnen und Bürgern umgehen, geben dazu Anlaß.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat in der jüngsten Vergangenheit einen Teil ihrer Aufgaben neu definiert. Nicht mehr allein um die Vermittlung von Erwerbslosen kümmert sie sich nunmehr, sondern auch um den Kampf gegen den „Mißbrauch von Sozialleistungen“. Ein weitverbreitetes Vorurteil ist zu einer Leitlinie der Arbeit der Bundesanstalt aufgerückt. Es sei verstärkt darüber zu wachen, ob die arbeitslosen Leistungsempfänger ständig verfügbar seien. Gegen „grob fahrlässig herbeigeführte“ Kündigungen seien negative Sanktionen einzusetzen. In die Schlagzeilen geraten ist die Bundesanstalt aber auch durch ihre Entscheidung, nachgezogene Familienangehörige aus sogenannten Drittstaaten und Arbeitnehmer, die nicht über eine „besondere Arbeitserlaubnis“ verfügen, zukünftig vom Arbeitsmarkt auszuschließen. Von nun an werden Deutsche und Staatsangehörige eines EG-Mitgliedstaates „privilegiert“ sein, aber auch ausländische Arbeitnehmer mit besonderer Arbeitserlaubnis. Zu den Benachteiligten hingegen werden insbesondere Türken und Polen gehören, aber auch Menschen aus den GUS-Staaten, aus Afrika und Asien.

Das Verhältnis der Sozialbürokratie zu den Bürgerinnen und Bürgern ist zwiespältig. Die Verwaltungen schaffen durch ihre rechtsetzende Definitionsmacht und ihre Entscheidungen über die Vergabe der Mittel eine eigentümliche Ordnung. Sie teilen den Arbeitsmarkt in „bevorrechtigte Arbeitnehmer“ und in Arbeitnehmer, die „arbeitserlaubnispflichtig“ sind. Aber selbst die „bevorrechtigten“ erwerbslosen Bürgerinnen und Bürger bekommen das institutionelle Mißtrauen der Arbeitsmarktbürokratie zu spüren. Diejenigen, die die Verwaltungen in Anspruch nehmen, werden zu vermeintlichen „Sozialbetrügnern“. Dies ist nicht nur als Respektlosigkeit und Mangel an zivilisierten

Umgangsformen zu werten. Solche Praktiken sind ein Verstoß gegen die Persönlichkeitsrechte.⁶ In den Ämtern werden aus respektablen Bürgern plötzlich „Klienten“, denen bisweilen anmaßende und entwürdigende Verhaltensweisen zugemutet werden.

Die Konsequenzen aus solchen Praktiken sollten nicht unterschätzt werden. Immerhin kritisierten jüngst in einer Umfrage des Allensbacher Meinungsforschungsinstitutes 40 Prozent der Befragten die Art und Weise, wie Behörden mit ihnen umgehen.⁷ Die Mißachtung der Person und die Ausnutzung des Angewiesenseins auf soziale Leistungen geht tiefer, als man glauben mag. Die Bürgerinnen und Bürger haben einen sehr entwickelten Sinn für die Arroganz von Bürokratien. Sie achten sehr genau auf die Fehlleistungen, die Ergebnis bürokratisierter Politik sind. Dabei geht es nicht nur um Fragen des angemessenen Tons und des akzeptablen Stils, sondern auch um bevormundende Eingriffe in die Handlungsspielräume der einzelnen. Die Sozialdemokratie in Schweden scheiterte bekanntlich bei den Parlamentswahlen nicht nur an ihrer Politik der Steuererhöhungen. Sie scheiterte auch, weil sie die Freiräume der einzelnen zu sehr einengte. „Das schwedische Modell propagierte, daß dem einzelnen das kollektive Schicksal und die gesellschaftlichen Pflichten bewußt werden. Erreicht der einzelne diese Entwicklungsstufe nicht, übernehmen die Institutionen oder die Gewerkschaften die Verantwortung. Der einzelne wird somit auf zweifache Weise frustriert: einmal in seinem Anspruch auf Eigenständigkeit und zum anderen in seiner Einflußmöglichkeit auf das kollektive Schicksal.“⁸

Das Legitimitätsdefizit wohlfahrtsstaatlicher Politik

Offenbar kann Politik nicht unbegrenzt auf die Loyalität der Bürgerinnen und Bürger rechnen. Sie ist stark davon abhängig, wie sie wahrgenommen, aufgefaßt und eingeschätzt wird. Die Politik des Wohlfahrtsstaates ist unter Rechtfertigungsdruck geraten, weil Abgaben zu hoch und Leistungen zu teuer geworden sind. Das ist ein Aspekt. Auch die Qualität der Leistungen und die Rolle, die der Staat den Bürgerinnen und Bürgern zuweist, wird nicht mehr ohne Wenn und Aber geteilt. Die Menschen nehmen die nicht-intendierten Nebenwirkungen der Monetarisierung und Bürokratisierung nicht mehr fraglos hin.

Diese Erosion der Anerkennungswürdigkeit des Wohlfahrtsstaates ist ein vielschichtiger Prozeß. Nur auf manifeste Weigerungen der Arbeitenden, ihre Steuern zu zahlen, zu achten, hieße, die verschlungenen Motive von Anerkennung, Gleichgültigkeit und Ablehnung des Legitimationsentzuges zu unter-

6 Das Bild der Wohlfahrtsstaatsbürokratie erhält eine weitere Akzentuierung durch die Nachricht über die Ausweitung von Kontrollen. Der Bremer Landesbeauftragte für Datenschutz qualifizierte unlängst die Praxis des Aufspürens von mißbräuchlicher Inanspruchnahme von Sozialleistungen als „Kontrollhysterie“, vgl. Frankfurter Rundschau 31. 3.1993.

7 Renate Köcher, Hohe Ansprüche, wenig Teilnahme, FAZ 16.6.1993.

8 Jacques Delors, Gespräch zwischen Jacques Delors, Pierre Hassner, Jacques Le Goff und Alain Touraine: Was ist eigentlich Europa?, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 3/1992, S. 246-255, S. 251.

schätzen. Schließlich waren diejenigen Parteien in Westeuropa, die im letzten Jahrzehnt mit dem Versprechen antraten, die wohlfahrtsstaatlichen „Auswüchse“ zu bekämpfen, bemerkenswert erfolgreich. Sie wurden von relativen Mehrheiten getragen, die die anti-sozialstaatliche Programmatik und Politik honorierten.

Weniger deutlich, aber deshalb nicht weniger wirksam, sind die indirekten Formen des Entzuges von Legitimationen zu erkennen. Ein großer Teil der Bevölkerung nimmt eine merkwürdig indifferente Haltung gegenüber der sozialen Frage ein. Ist es nicht aufschlußreich, daß die Mißbrauchsdiskussion über Sozialleistungen eine solche gesellschaftliche Resonanz findet? Warum haben es Gewerkschaften so schwer, in der Öffentlichkeit bei der Zurückweisung dieser Vorwürfe Gehör zu finden? Was beschäftigt die in besseren Verhältnissen Lebenden mehr: daß angeblich ein „Heer von Drückebergern und Faulenzern“ dem Steuerzahler „auf der Tasche Hegt“ oder die eingangs beschriebenen Tendenzen der Desintegration? Vieles spricht für die Feststellung, daß eine Zweidrittel-Gesellschaft auch die Moral dieser Gesellschaft besitzt.

Nochmals: Legitimationsdefizite äußern sich nicht nur im offenkundigen Entzug von Unterstützung. Sie zeigen sich auch darin, daß wohlfahrtsstaatliche Errungenschaften nicht verteidigt werden, und im Erfolg derjenigen, die den Umbau des Sozialstaates in abbauender Absicht betreiben. Viele Gutverdienende und Bessergestellte akzeptieren den Sozialstaat wahrscheinlich nur deshalb, weil sie sich an ihn gewöhnt haben oder weil sie eine Sicherheit für eine Ungewisse Zukunft wünschen. Aber ihnen fehlt die „innere Anteilnahme“ oder ein aktiver Sinn für Solidarität. Von Barrington Moore wissen wir, daß viele Ordnungen nur deshalb legitimiert werden, weil sie ausweglos erscheinen.⁹

Für eine Politik des Sozialen

Der traditionelle Weg, Probleme der gesellschaftlichen Desintegration mit dem Wohlfahrtsstaat zu lösen, ist verbaut. Eine Politik, die sich ausschließlich innerhalb der Logik des monetären leistungsorientierten Sozialstaates bewegt, führt konsequent zur Konsolidierung des Haushalts. Vermutlich werden die Deutschen nicht soviel Geduld für eine Politik der Steuererhöhungen aufbringen wie die gutmütigen Schweden. Eine Alternative muß den Weg der Ausweitung der Logik des Sozialen einschlagen. Ein neues Mischungsverhältnis von Strukturpolitik, sozialer Sicherung und individueller Verantwortung ist nötig. Die Verantwortung der Bürger für das Gemeinwesen muß vergrößert, ihr partizipativer Anteil ausgeweitet werden, um das Legitimationsdefizit zu verringern.

Auf die eingangs skizzierten Trends der Desintegration, die auf das Konto der Deindustrialisierung gehen, kann an dieser Stelle nicht eingegangen

⁹ Barrington Moore, Ungerechtigkeit, Frankfurt/M. 1982.

werden. Es ginge bei dieser Frage darum, die Bedingungen des Erfolges einer Strukturpolitik zu klären, die den Verfallsprozeß der ostdeutschen Industrie zum Stillstand bringen und den Konstitutionsprozeß einer neuen industriellen Landschaft einleiten könnte. Der Erfolg solcher Strukturpolitik steht und fällt mit der Möglichkeit, auf die Zukunft neuer Märkte eine Antwort geben zu können. Dazu müßten die Entwicklungstendenzen etwa in der ehemaligen Sowjetunion unter innenpolitischer, sicherheitspolitischer und ökonomischer Perspektive untersucht werden.

Von der Bandbreite der Vorschläge, die zur Finanzierung des Sozialstaates gemacht wurden, sei nur einer genannt. Sehr bedenkenswert ist der Beitrag von Fritz W. Scharpf. Sein Ausgangspunkt ist die Feststellung, daß es für die Bezieher von Sozialeinkommen möglich werden muß, auch relativ gering entlohnte Beschäftigungsangebote anzunehmen, ohne daß sie deshalb ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze akzeptieren müßten. Zu diesem Zweck müsse zum einen die Finanzierungsgrundlage des Sozialstaates von den Lohnnebenkosten auf das allgemeine Steuersystem verlagert werden. Der Faktor Arbeit würde in seinen Kosten entlastet, und Arbeitsplätze, die weniger produktiv sind, könnten wieder rentabel werden. Zum anderen müsse ein Konzept „negativer Einkommenssteuer“, der staatlichen Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, entwickelt werden. Zu niedrige Erwerbseinkommen würden nicht länger durch Sozialeinkommen ersetzt, sondern sie würden durch Einkommenszuschüsse auf eine sozial akzeptable Höhe aufgestockt.¹⁰

Dieser Vorschlag hat eine wesentliche Voraussetzung: Die Steuerlast für die Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen müßte in erster Linie von den Beziehern höherer Erwerbseinkommen getragen werden. Es ist sehr ungewiß, ob diese zu einem solchen Akt von „Beitragssolidarität“ bereit wären. Auf der Grundlage der gegenwärtigen Erwerbsrollen und der ihnen entsprechenden Moral wären die Grenzen der Zustimmung schneller erreicht, als vermutet. Die Bereitschaft wird man nicht durch moralische Appelle zur „Nächstenliebe“ (Kurt Biedenkopf) erzielen. Angesichts der gesellschaftlichen Desintegrationstendenzen, die den Sinn für Solidarität fortlaufend in Frage stellen, haben solche Aufrufe keine Aussicht auf Erfolg.

Ein Vorschlag zum Rollenwechsel

Die negativen Effekte einer Politik der Monetarisierung und der Bürokratisierung haben einen systematischen Grund: die Rolle der Bürgerinnen und Bürger als Klienten des Wohlfahrtsstaates. Dadurch tritt das eigentliche Ziel sozialstaatlicher Intervention, die konkrete Hilfeleistung angesichts von spezifischen Lebensproblemen, stark in den Hintergrund. Die Krise der Pflegeheime in der Bundesrepublik sitzt weitaus tiefer als die Pflegediskussion samt ihrer Logik unterstellt. Die Gesundheit von älteren Menschen, die durch das

¹⁰ Fritz W. Scharpf, Soziale Gerechtigkeit im globalen Kapitalismus, Frankfurter Hefte/Neue Gesellschaft, 6/1993, S. 544-547, S. 546 f., sowie ders., Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 7/1993, S. 433.

Gefühl des Nicht-gebraucht-Werdens und der „Sinnkrise“ angegriffen wird, verlangt nach anderen Hilfen als Medikamente sie bieten können. Und kein Wohlfahrtsstaat kann die familialen Ursachen für die Marginalisierung von Jugendlichen beheben. Die Neubestimmung sozialer Praktiken,¹¹ des Verhältnisses zwischen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen auf der einen und den Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite muß auf die politische Agenda gesetzt werden. Die Arbeitsteilung zwischen Wohlfahrtsstaat und Bürgern muß überdacht werden, die sozialen Aufgaben sind neu zu verteilen. Das hat das Engagement von „Laien“ in professionellen Bereichen und politischen Gremien zur Folge, „die Umgestaltung der Gesellschaft und die Einbindung des einzelnen in die Verantwortung“ (Jacques Delors). Die Bürgerinnen und Bürger müßten sich mit dem Gedanken vertraut machen, im zeitlichen Sinne mehr belastet zu werden - allerdings nicht zusätzlich zu den bestehenden Arbeitszeiten. Die in den Verwaltungen und öffentlichen Einrichtungen Arbeitenden müßten sich mit dem Gedanken an Verletzungen ihres Kompetenzbereiches auseinandersetzen. Gleichwohl werden solche „Grenzverletzungen“ insgeheim von den Professionellen ersehnt. Ohne die Revision der traditionell festgefügtten Arbeitsteilung ist eine neubegründete Politik des Sozialen nicht denkbar.

Die unterschiedlichen Aspekte dieses Gedankens sollen am Beispiel von Pflegeheimen erläutert werden. Eine der sozialen Mißstände von Pflegeheimen besteht darin, daß die Wünsche von Heimbewohnern und Angehörigen nicht verwirklicht werden können. Allein die Architektur der Häuser macht häufig ein geselliges Leben unmöglich. Noch immer sind es die banal erscheinenden Alltagsprobleme, die den alten Menschen das Wohnen so verleiden. Vielen, die in ein Heim ziehen, wird verwehrt, ihre Möbel zu behalten. Ihr Bedürfnis nach mehr „privacy“ kommt zu kurz. Besuche sind auf bestimmte Zeiten festgelegt; Verwandte, die außerhalb dieser Zeiten die Bewohner besuchen wollen, werden als Störer angesehen. Eine grundlegende Reform der Pflegesituation steht an.

In welche Richtung diese Reform gehen könnte, welche Gesichtspunkte sie unbedingt beachten müßte, dafür geben die Reform Erfahrungen in den Niederlanden ein gutes Beispiel.¹² Altenwohnungen mit gezielter Unterstützung, Altenheime mit Apartments, qualifizierter Betreuung und großzügigen Besuchsregelungen machen alles andere als den Eindruck von Abstellgleisen. Nicht unwesentlich ist, daß diese Wohnungen in das Stadtviertel integriert sind, in dem die Heimbewohner vorher lebten. Der Einfluß und die Teilhabe der Heimbewohner auf die Organisation des Alltags wurden vergrößert, sie erhielten eine Form der Unterstützung, die sie dazu befähigte, einen Teil ihrer früheren Selbständigkeit zurückzuerlangen.

11 Vgl. Felix Guattari, Pour une refondation des pratiques sociales, in: Le Monde Diplomatique, Oktober 1992.

12 Vgl. A. H. J. Rot/K.-W. West, Alternativen zum Heim, in: Widersprüche, Heft 42: „Annäherung an Europa“, April 1992, S. 59 ff.

Dies alles liegt außerhalb der Reichweite der Mitsprachemöglichkeiten gemäß dem Heimgesetz in der Bundesrepublik. Das Gesetz bietet keine reale Möglichkeit, auf die Gestaltung der Organisation der Heime nennenswerten Einfluß zu nehmen. Die Teilhabemöglichkeiten müßten erheblich erweitert werden, vor allem was die räumliche und zeitliche Organisation des Alltags betrifft. Sie wären darüber hinaus auf die Verwaltung materieller Ressourcen und der die Heime betreffenden Rechtssetzung auszuweiten. Denn die Geschicke der Bewohner werden nicht allein in den Pflegeheimen entschieden. Solche Ausweitung von Teilhabe- und Mitspracherechten hätte unweigerlich Grenzverletzungen von Zuständigkeiten und entsprechende Auseinandersetzungen zur Folge - und zwar nicht nur in den Heimen, sondern auch in der Zusammenarbeit mit den Kommunalverwaltungen.

Welche Rolle könnten die Bürgerinnen und Bürger, also Angehörige und sonstige sozial Engagierte, spielen, wenn die Teilhabemöglichkeiten der Älteren und ihr Einfluß auf ihren Alltag so erweitert würden? In den Heimen könnten sie eine Reihe von Aufgaben übernehmen, die den Alltag der Bewohner erleichtern. Darüber hinaus wäre eine beratende und unterstützende Funktion in den zu schaffenden Partizipationsgremien des Heimes denkbar. In den zu erwartenden Auseinandersetzungen mit den kommunalen Behörden könnten sie den Vertretern der Heimbewohner zur Seite stehen. Lösungen dieser Art dürften nicht auf eine Privatisierung der Lasten hinauslaufen. Die Familie kann diese zusätzlichen Aufgaben nicht erfüllen. Aber selbst wenn sie dazu in der Lage wäre, eine Wiederherstellung der traditionellen Rollenverteilung zwischen fürsorglicher Frau und erwerbstätigem Mann wäre nicht zu akzeptieren. Deshalb müßte eine partielle Neuorganisation der Erwerbsarbeit in Betracht gezogen werden. Was spricht dagegen, daß die Pflege eines Heimbewohners, gleichviel ob er ein Angehöriger ist oder nicht, als gesellschaftlich notwendige Tätigkeit anerkannt wird? Ist es so abwegig, die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, daß Erwerbstätige für diese Tätigkeiten ihre Arbeitszeit verkürzen? Dazu müßte ernsthaft in Erwägung gezogen werden, ob der Verdienstausfall nicht aus dem Steueraufkommen erstattet werden könnte.

Es wäre sehr wichtig für eine neue Politik des Sozialen, daß die Bürgerinnen und Bürger die Herausforderungen dieser neuen Rolle annehmen. Es ist nicht einzusehen, warum dieser Rollenwechsel nur eine lästige Pflicht sein müßte. Vielmehr könnte er durchaus Abwechslung in das Leben vieler Menschen bringen. Sie würden nichts von ihrer Zeitsouveränität und Bewegungsfreiheit verlieren. Im Gegenteil, die Zahl der Herausforderungen würde größer und könnte eine Bereicherung sein. Es bestünde eine reale Chance für die Entwicklung eines sozialen Selbstbewußtseins und ziviler Handlungskompetenzen.

Wenn es zu einem Engagement in den verschiedenen Feldern des Wohlfahrtsstaates käme, nähme das Verantwortungsbewußtsein der einzelnen gegenüber dem Gemeinwesen zu. Es käme bei der Zusammenarbeit mit den

öffentlichen Institutionen auf das Verhalten des einzelnen an. Verantwortung würde geteilt und nicht fortlaufend auf „den Staat“ abgewälzt. Allerdings wäre es dazu unabdingbar, daß soziales Engagement nicht den Charakter ehrenamtlicher Freizeittätigkeit unter Anweisung von Professionellen hätte, sondern daß Entscheidungsprozesse und Ausführungsformen demokratisiert würden. Es ist zwar unwahrscheinlich, daß Bürgerinnen und Bürger auf nichts anderes „warten“, als solche Verantwortung zu übernehmen. Aber mit entsprechender reformerischer experimenteller Geduld bestünde eine realistische Chance, daß auf diesem Wege der Wohlfahrtsstaat mittelfristig entlastet werden und an Legitimität gewinnen könnte.

Eine neue Aufgabe für die Gewerkschaften

Würde man den Weg einer Politik des Sozialen einschlagen, so könnte die Rolle der Gewerkschaften gestärkt werden. Gewerkschaften könnten bei den zu entfaltenden Initiativen in den Pflegeheimen wertvolle Unterstützung leisten. Sie könnten, um ein weiteres Aufgabenfeld zu nennen, dazu beitragen, den Arbeitsverwaltungen einen neuen Charakter zu geben. Warum sollten Gewerkschaften nicht dabei mithelfen, daß der durch die gegenwärtigen Umstände geförderte Erwerbslosenhabitus, der die Arbeitslosen zu Spezialisten des Wartens und zu Experten der Frustrationstoleranz macht, verändert und das Moment der Selbsttätigkeit der Erwerbslosen bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz unterstützt wird?

Gewerkschaften könnten im Wohlfahrtsstaat der Zukunft zu Agenturen der partiellen Entmonetarisierung und Entbürokratisierung werden. Sie könnten die Rolle von Anwälten der Klienten der öffentlichen Verwaltungen werden. Sie partizipierten dann an einer Politik, die die Verantwortung von Bürgern stärken würde. Eine solche Politik führte die Gewerkschaften aus der Enge der Appelle und Forderungen an den Wohlfahrtsstaat heraus. Nicht zuletzt würde ihnen das Legitimationsgewinne einbringen.