

Befähigungsgerechtigkeit. Georg Cremer entwirft eine neue Balance von Eigenverantwortung und Solidarität

Georg Cremer: Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet. Freiburg i. Br. 2021: Herder

Erschienen am 8.11.2021 auf [Mit etwas Mut \(faustkultur.de\)](https://www.faustkultur.de) und am 30.10.2021 auf [Befähigungsgerechtigkeit. Eine neue Balance von Eigenverantwortung und Solidarität – bruchstücke \(bruchstuecke.info\)](https://www.bruchstuecke.info)

Verfolgt man die öffentliche Diskussion zur Sozialpolitik, hat man schnell den Eindruck, Deutschland sei ein sozial tief gespaltenes Land mit steigender Armut und massiven Gerechtigkeitsdefiziten. Auch vielen Sozialwissenschaftlern geht die Rede von sozialer Spaltung und Armut recht leicht von den Lippen. Sie wird als Prämisse bei der Beurteilung der Situation der Gesellschaft oft kaum mehr hinterfragt. Auf der anderen Seite zeigt ein Blick in die Statistik, dass das Sozialbudget der Gesellschaft, absolut und pro Kopf gerechnet, noch nie so hoch war wie heute, dass sich die Ausgaben des Staates für Sozialleistungen Jahr für Jahr deutlich erhöht haben und dass die Standards der sozialen Absicherung in kaum einem Land so hoch sind wie in Deutschland. Zuletzt hat der kürzlich vorgelegte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung gezeigt, dass die Ungleichheit bei den Einkommen keineswegs, wie oft behauptet, ständig größer wird (allerdings auch nicht kleiner). Zudem wird oft übersehen, dass die starke Zuwanderung aus dem Ausland mit durchschnittlich 1,3 Millionen zugewanderten Menschen pro Jahr in den letzten zehn Jahren ein wichtiger Erklärungsfaktor für hohe Armutszahlen ist. Zugewanderte brauchen nun mal eine gewisse Zeit, bis sie sich im Arbeitsmarkt nach oben arbeiten. Würde man den Faktor Einwanderung herausrechnen, würde sich ein deutlicher Rückgang der Armut zeigen. Auch das findet man im aktuellen Zahlenwerk der Bundesregierung. Ebenso allerdings auch viele Belege für Bereiche verfestigter Armut und nach wie vor chronisch ungleichen Bildungschancen. Es gilt also zu differenzieren.

Georg Cremer, bis 2017 Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes und aktuell Professor für Volkswirtschaft an der Universität Freiburg, ist seit vielen Jahren ein ebenso sachkundiger wie besonnener Beobachter der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in Deutschland. Ihm kommt zweifellos zugute, dass er die sozialpolitische Praxis aus eigener Erfahrung kennt. Mit Büchern wie „Armut in Deutschland“ (2016), „Deutschland ist gerechter als wir meinen“ (2018) und vielen Beiträgen zu Zeitschriften und Tagungen hat er immer wieder zur Versachlichung der sozialpolitischen Diskussion beigetragen. Er wirkt dabei im besten Sinne als Aufklärer, zeigt, wie in sozialen Fragen zuweilen Stimmungen gegen alle empirische Evidenz geschürt werden, wie im Armutsbericht eines Sozialverbandes durchaus auch mal Daten listig arrangiert werden, um eine eigentlich positive Entwicklung ins Negative zu drehen und rückt den einen oder anderen Befund zum „Sozialabbau“ auf der Basis von solider wissenschaftlicher Recherche zurecht. Cremer zeigt aber auch sehr deutlich auf, wo es Schwachstellen und Sicherungslücken im Sozialstaat gibt, etwa in der Politik für Familien und Kinder. Dabei ist ihm durchaus bewusst, dass auch in einem reichen Land die Finanzierung sozialer Leistungen eine Herausforderung für die Wirtschaft und die Gesellschaft ist und dass es deshalb darauf ankommt, stärker als in der Vergangenheit darauf zu achten, den Sozialstaat nicht einfach immer weiter auszubauen, sondern ihn erst einmal effektiver zu machen.

In seinem nun vorgelegten Band „Sozial ist, was stark macht“ geht Georg Cremer der Frage der Weiterentwicklung des Sozialstaates unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten nach. Er sieht nicht, dass Armut und Ungleichheit alleine über Umverteilung zu bekämpfen sind. Schon jetzt werde in großem Umfang umverteilt. Die Chancen, für eine noch weitergehende Umverteilung, die auch die Mittelschichten belasten müsste, politische Akzeptanz zu finden, beurteilt er skeptisch. Im liberalen

Konzept der Chancengerechtigkeit wiederum fehlt ihm die Sensibilität für die sozialen Voraussetzungen, unter denen die Wahrnehmung von gebotenen Chancen steht. Ungleichheit reproduziert sich nicht nur über Einkommen, sondern auch über kulturelles und soziales Kapital. Behütete Mittelschichtkinder haben es schon deshalb an den Universitäten wesentlich leichter als Arbeiterkinder. Ein substantielles Konzept von sozialer Gerechtigkeit in einer freien Gesellschaft müsse zudem das Verhältnis zum Prinzip der Eigenverantwortung klären. Freiheit sei ohne Eigenverantwortung nicht denkbar. Das müsse auch in der Architektur von Sozialpolitik einen Niederschlag finden. Die Menschen sind zwar durch Verhältnisse geprägt. Sie haben aber immer auch Möglichkeiten, ihre Situation aktiv zu gestalten, und sei es nur graduell. An diesen Handlungspotentialen muss der Sozialstaat anknüpfen. Es sei dabei durchaus legitim, nicht nur zu fördern, sondern auch zu fordern, etwa als Gegenleistung für die materielle Unterstützung durch Grundsicherungsleistungen zu verlangen, dass Leistungsberechtigte sich aktiv um eine Arbeitsstelle bemühen. Aber es gelte dabei ein gewisses Sparsamkeitsprinzip. Wichtiger als staatliche Verhaltensregulierung sei, die Potentiale der Menschen zu erkennen und zu stärken und sie als eigenverantwortliche Partner sozialstaatlichen Handelns ernst zu nehmen. Zwar soll man niemanden ins Unglück rennen lassen, aber man solle den Menschen auch nicht die Verantwortung für ihr Handeln abnehmen. Cremer nennt das einen „schonenden Paternalismus“. Eigenverantwortung sei dabei keine „neoliberale Kategorie“, wie dies oft von linker Seite unterstellt werde. Im Gegenteil, sie sei konstitutiver Bestandteil von Solidarität in einer freien Gesellschaft. Dem kann man sicher nur zustimmen.

Allerdings sind die Wahrnehmung von Freiheitsrechten und Eigenverantwortung an Voraussetzungen gebunden. Cremer folgt hier dem Konzept von Amartya Sen und dessen Idee der Teilhabegerechtigkeit. Gerecht ist eine soziale Ordnung demnach erst dann, wenn sie nicht nur formale Chancengleichheit sichert und übergroße Einkommensunterschiede durch Umverteilung ausgleicht, sondern erst, wenn sie auch gewährleistet, dass die Menschen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Prozess in all seinen Facetten, an Bildungschancen, demokratischen Mitwirkungschancen und den Chancen, die der Arbeitsmarkt bietet, umfassend befähigt werden.

Sen hat sein Konzept vor allem mit Blick auf die Entwicklung ärmerer Länder verfasst. Er betont, dass es nicht reicht, die Menschen zu versorgen, sondern dass es darauf ankommt, sie in die Lage zu versetzen, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen. Dazu ist Bildung für Sen der wichtigste Schlüssel. Insofern ist eine breit angelegte, inklusive Bildungspolitik für eine gute wirtschaftliche und soziale Entwicklung weit wichtiger als schlichte Umverteilung.

Dieser Ansatz hat eine sehr breite Resonanz gefunden und wird zunehmend auch für die Beschreibung von Problemen in Gesellschaften mit entwickelter Wirtschaft verwendet. Cremer leitet daraus ein Konzept der „Befähigungsgerechtigkeit“ als Orientierungsrahmen für die Entwicklung des Sozialstaats in einer demokratischen und freiheitlichen Gesellschaft ab.

Was Inhalt der Befähigungsgerechtigkeit in Deutschland sein könnte und müsste, beschreibt er in 16 durchweg sehr klar und verständlich geschriebenen Kapiteln, die den Wissenschaftler und den sozialpolitischen Praktiker gleichermaßen erkennen lassen. Die zum Teil sehr komplexen sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Grundlagen seiner Überlegungen, erläutert Cremer stets sehr gut nachvollziehbar, verzichtet aber, bis auf wenige Ausnahmen, auf Theorie- und Methodendiskussionen, die an der breiten Leserschaft, an die der Band sich richtet, wohl auch vorbeigehen würden.

Es entspricht der Logik des Ansatzes der Befähigungsgerechtigkeit, im Bildungssystem einen Schlüssel für die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit zu sehen. Für gute Bildung sind ja eigentlich alle. Spätestens seit den PISA-Studien der OECD weiß man aber, dass das deutsche Bildungssystem nur

wenig dazu beiträgt, soziale Ungleichheit abzubauen. Es trägt eher dazu bei, sie zu reproduzieren und zu verstärken. Man weiß auch, dass die wichtigste Ursache dafür darin liegt, dass sich die schulischen Bildungswege in Deutschland sehr früh trennen und die Zeit des gemeinsamen Lernens von Kindern unterschiedlicher Begabungen sehr kurz ist.

Dass sich daran bisher trotz eindeutiger Hinweise aus der Wissenschaft kaum etwas geändert hat, hängt Cremer zufolge auch damit zusammen, dass hinter dieser Schulordnung massive Interessen einer von Abstiegsängsten geplagten Mittelschicht stehen, mit der es sich kein Politiker verscherzen will. Das Gymnasium ist nach wie vor sakrosankt. Oft sind es, wie Cremer auch zeigt, die Teile der Mittelschicht, die sich ansonsten in höchstem Maße liberal, sozial und ökologisch geben, die beharrlich an den Bildungsprivilegien ihrer Kinder festhalten. Man bevorzugt Schulen mit geringerem Migrantenanteil, schottet sich und seine Kinder durch einen kosmopolitischen Habitus gegen die von unten nachdrängende Konkurrenz ab und sieht Bildung als Nullsummenspiel, bei dem die einen verlieren, wenn die anderen etwas gewinnen.

Familien, so Cremer, seien grundsätzlich eine Quelle sozialer Ungleichheit, etwas, das in einer freien Gesellschaft auch grundsätzlich akzeptiert werden müsse. „Aber wir können uns messen lassen an dem, was möglich wäre, den Zufall der Geburt abzumildern.“ Bildung müsse keineswegs auf ein Nullsummenspiel im Wettbewerb um gute Lebenschancen hinauslaufen. Mit einem besseren Bildungssystem könnten die jetzt Benachteiligten durchaus gewinnen, ohne dass die Sprösslinge der etablierten Mittelschichten verlieren müssen. Wissenschaft und Politik müssten mehr tun, um diese Einsicht zu fördern.

Im Sinne von mehr Bildungsgerechtigkeit wäre es zum Beispiel durchaus sinnvoll, Schulen in sozial benachteiligten Gebieten besonders gut auszustatten mit Lehrkapazität und sachlichen Ressourcen, aber auch durch besonders motivierte und qualifizierte Lehrer. Auch zur Bedeutung der Qualifizierung des Lehrpersonals haben die PISA-Studien wichtige Erkenntnisse gebracht.

In einigen Bundesländern gibt es inzwischen einen sogenannten „Sozialindex“, der besondere soziale Belastungen im Umfeld von Schulen erfassen soll. Schulen mit einem hohen Belastungsindex bekommen eine etwas höhere Lehrerzuweisung als andere Schulen. Noch sind das zaghafte Versuche, ein wenig ausgleichende Gerechtigkeit herzustellen. Um die Ressourcen im Bildungssystem wirklich konsequent dorthin zu lenken, wo sie am dringendsten gebraucht werden, wären entschiedenere Schritte notwendig. Auch wäre zu überlegen, ob nicht Lehrer, die an sozialen Brennpunktschulen unterrichten deutlich besser vergütet werden, als ihre Kollegen in Mittelschichtsquartieren, um gute Lehrer dort zu halten und zu vermeiden, dass sie bei nächstbietender Gelegenheit auf eine Schule mit weniger anstrengendem Umfeld wechseln.

Eine Diskussion solcher Ansätze hätte Cremers Buch gutgetan. Interessant wäre auch gewesen, sich mit den „Charter-Schools“ in den USA auseinanderzusetzen, von denen sich ja viele dem Abbau von Benachteiligungen ausdrücklich verpflichten und das wohl auch ganz gut schaffen, als private Initiative ohne das Korsett des öffentlichen Dienstes, allerdings mit finanzieller Förderung durch die staatlichen Schulbehörden. Auch darauf geht Cremer nicht ein.

Wenn es um konkrete Vorschläge geht, wie Bildung gerechter gemacht werden kann, bleibt er eher zaghafte. Er lobt ehrenamtliche Mentoring-Systeme zur Verbesserung der Lesekompetenz und Projekte zur Verbesserung von Bildungschancen in den Stadtteilen, eben das, was auch im Portfolio seines Caritasverbandes vorkommt. Ob das ausreicht, der Entwicklung der Schulen in Deutschland eine neue Richtung zu geben, mag man bezweifeln. Vielleicht wäre es doch der Sache wert, weiter und neu zu überlegen, wie man die Mittelschichten für konsequentere strukturelle Reformen gewinnen kann. Einfach ist das sicher nicht und manch ein Politiker ist bisher schon daran gescheitert. Da hat Cremer recht. Aber mit etwas Mut ginge manches vielleicht doch.

Wohlthuend dagegen, dass Cremer bei der Suche nach Auswegen aus der Misere nicht in das in der bildungspolitischen Diskussion Förderalismus-Bashing verfällt. Der Förderalismus mache die Verhältnisse zwar komplex und unübersichtlich. Er schaffe aber auch einen Pool von Varianten, so dass sich Fehler und Probleme nicht zwangsläufig gleich in der ganzen Republik ausbreiten. In der Hochschullandschaft bewahre das Eigeninteresse der Länder Deutschland vor der Spaltung in wenige Elite- und Massenuniversitäten, die etwa in den USA, Großbritannien und Frankreich dafür sorgen, dass sich die Entscheidungseliten in der Gesellschaft abschotten und der Masse der Hochschulabsolventen allenfalls zweitrangige Karrieren offenstehen.

Auch jenseits des Bildungssystems erreicht der Wohlfahrtsstaat trotz großem Aufwand aber oft nicht das, was zum Abbau von sozialen Ungleichheiten notwendig wäre. Cremer illustriert das mit einer ganzen Palette von Beispielen. Präventionsangebote etwa erreichen oft eher die Mittelschicht als die sozial benachteiligten Schichten, wo sie besonders notwendig wären, ob bei der Gesundheitsprävention oder der Erziehungsberatung. Auch schafft die in Deutschland sehr ausgeprägte Komplexität und Fragmentierung des Sozialstaats mit einer Vielzahl von Rechtskreisen, Behördensträngen und Fach-Communities für sozial Benachteiligte in viel stärkerem Maße Hürden beim Zugang als für Mittelschichtsangehörige, die sich im komplexen Sozialstaat einfacher orientieren und im Zweifelsfall auch energisch durchsetzen können. Es entstehen dadurch, wie Cremer anhand vieler Beispiele zeigt, Anreize zur Abwälzung von Verantwortung, finanzielle Verschiebepbahnhöfe und Reibungsverluste durch eine Vielzahl von schlecht gemanagten Schnittstellen zwischen diesen Rechtskreisen. All das mindert den Wert sozialstaatlicher Leistungen am ehesten für die, die ihrer am dringendsten bedürfen. Auch Prävention bleibt schnell auf der Strecke, wenn die Probleme, die aus Defiziten in einem System entstehen, nicht von diesem System selbst, sondern vom Folgesystem zu bearbeiten sind. Wenn die Schule Jugendliche zum Beispiel ohne ausreichende Rechen- und Schreibkenntnisse auf den Arbeitsmarkt schickt, muss nicht sie selbst, sondern müssen sich das Jobcenter oder die Arbeitsagentur mit den Fähigkeitslücken herumschlagen. Der Verantwortungsbereich der Schule endet mit der Aushändigung des Abgangszeugnisses. In Schweden macht man es anders. Dort gibt es für jede Schule öffentlich einsehbare Statistiken, wie viele ihrer Absolventen nach Verlassen der Schule einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz gefunden haben. Misserfolg beim Übergang in den Beruf fällt dadurch auch auf sie zurück. Das kann ein Anreiz sein, mehr zu tun, um späterem beruflichen Misserfolg schon in der Schule entgegenzuwirken.

Bürokratie im Sozialstaat abzubauen, ist seit vielen Jahren ein fester Topos in der Programmatik fast aller politischen Parteien. Bürokratie-Schelte ist das sicherste Rezept für Szenenapplaus in der Debatte. Fortschritte beim Bürokratieabbau gibt es allerdings vor allem im Sozialbereich kam.

Georg Cremer zitiert einige Beispiele, wie man den Sozialstaat dennoch etwas bürger- und nutzerfreundlicher gestalten könnte – Bürgerbüros als zentrale Anlaufstelle mit Lotsenfunktion im Behördendickicht, eine stärkere Orientierung von sozialer Arbeit an Sozialräumen, mit Außenposten in den Quartieren, der Einbeziehung von Quartiersakteuren in die Sozialplanung und der Nutzung des Selbsthilfepotentials von Nachbarschaften. Auch das zivilgesellschaftliche Engagement kann helfen zu verhindern, dass Menschen in den Zuständigkeitsbrüchen des Sozialstaats verloren gehen. Als ausgefuchster Insider weiß Cremer aber immer auch um Fallstricke, die es dabei gibt.

Sozialraumorientierung kann sich in leerlaufender und zeitraubender Netzwerkaktivitäten erschöpfen. Vereine und zivilgesellschaftliche Initiativen können zu „Milieuclubs“ werden, die nur für sich und ihresgleichen sorgen. Wichtig ist, stets genau hinzusehen und nicht der oft sehr blumigen Programmsprache sozialpolitischer Projektmacher auf den Leim zu gehen. Darin ist Cremer sicher nur zuzustimmen.

Eine systematische Ursachenforschung für die gerade im deutschen Sozialstaat sehr ausgeprägten Tendenz der Überkomplexität und Bürokratielastigkeit fehlt in Cremers Analysen. Man hätte sich hier eine etwas gründlichere Diskussion der deutschen Verwaltungstradition mit ihrem Hang zu „Versäulung“ und der Dynamik gewünscht, die trotz bester Absichten der Politik die Sozialsysteme immer komplexer machen. Es gibt dabei nämlich ein gewisses Paradox. Der komplexe Sozialstaat wird ungerecht, weil er den Zugang zu seinen Leistungen erschwert und seine Leistungen im Dickicht der Zuständigkeiten einiges ihrer möglichen Wirkung verlieren. Diese Komplexität ist aber ihrerseits Ergebnis der Bemühung, alle sozialen Leistungen rechtlich abzusichern und dabei möglichst große Einzelfallgerechtigkeit zu realisieren, was zu einer Vielzahl von Spezialregelungen in den Sozialgesetzen führen, die irgendwann kaum noch jemand überblickt. Auch die Sozialgerichtsbarkeit ist eine Quelle von Sozialbürokratie, insofern sie dort, wo Verwaltung noch Ermessensspielräume hat, die Anforderungen an die formale Begründung und Dokumentation von Entscheidungen immer höherschraubt. Man kann möglicherweise nicht beides zugleich haben – einfache, transparente und wirksame Regeln einerseits und hohe Rechtssicherheit für jeden Einzelfall andererseits. Vielleicht muss man auch lernen, mit Komplexität zu leben. Dann wäre es aber an der Zeit, die Bürokratieschelke etwas herunter zu dimmen.

Bei all diesen „Schwierigkeiten der Ebene“ gibt es für Cremer keine Alternative zu einer geduldigen Politik der kleinen Schritte. Er zitiert in diesem Zusammenhang den Philosophen Karl Popper mit seinem Konzept der „Stückwerkstechnologie“, das er den großen Visionen entgegensetzte, die, wie der Kommunismus, oft in totalitären Alpträumen endeten. Auch Befähigungsgerechtigkeit wird wohl nur in kleinen Schritten zu erreichen sein. Auf dem Weg dorthin kann das Buch von Cremer viele Anregungen geben.

Das Konzept der Befähigungsgerechtigkeit kann die Weiterentwicklung der Sozialpolitik in Deutschland befruchten. Es kann auch dazu beitragen, liberale und sozialdemokratische Denkweisen zu verbinden, Blockaden in den Köpfen aufzulösen. Freiheit und Solidarität bilden in diesem Denkansatz keinen Gegensatz, sondern sind aufeinander verwiesen. Der Sozialstaat muss den Menschen Schutz geben, sie aber auch befähigen und ermuntern, ihr Leben in die eigene Hand zu nehmen. Wer in diesem Credo Anklänge an die Konzeption des „Dritten Wegs“ zwischen Sozialismus und Kapitalismus spürt, wie sie Anthony Giddens, Tony Blair und in gewisser Form auch Gerhard Schröder vor über zwanzig Jahren verfochten haben, liegt sicher nicht ganz falsch. Cremer geht darauf nur ganz am Rande ein. Aber vielleicht gelingt es mit dem Konzept der „Befähigungsgerechtigkeit“, ein paar Fäden wieder zusammenzuknüpfen, die in den aufgeregten Armutsdiskussionen der letzten Jahre zerrissen sind. Den Ampelkoalitionären in Berlin könnte man den Band insofern durchaus zur Lektüre empfehlen.