



Dokumentationen des ICEP 2/2005

„Bismarck oder Beveridge? Grundlagen und Prinzipien sozialer Sicherung“

Fachtagung des Berliner Instituts für christliche Ethik und Politik in
Kooperation mit der Katholischen Akademie Berlin am 6. Juni 2005

Die Auseinandersetzung über Grundlagen und Prinzipien der sozialen Sicherung hat das Berliner Institut für christliche Ethik und Politik (ICEP) mit der Fachtagung „Bismarck oder Beveridge?“ in den Mittelpunkt einer Diskussion zwischen Wissenschaft, Politik und Ethik gestellt. Knapp sechzig Teilnehmer tauschten sich intensiv über die normativen Grundlagen des Sozialstaats und ihre Gewichtungen und Umsetzungsmöglichkeiten in den einzelnen Sozialversicherungszweigen aus. Das ICEP, das diese Veranstaltung in Kooperation mit der Katholischen Akademie Berlin realisierte, hatte sich zum Ziel gesetzt, die Erfahrungen von politisch Gestaltenden und die christlichen Überzeugungen von sozialer Gerechtigkeit miteinander ins Gespräch zu bringen.

Einen spannenden Einstieg in die Überlegungen zu den ethischen Dimensionen von Sozialpolitik bot das Referat des renommierten Sozialstaatstheoretikers Professor Dr. Frank Nullmeier vom Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen mit dem programmatischen Titel „Vergesst Bismarck! Die Zukunft der Sozialversicherung.“ Nullmeier kennzeichnete in seinem Vortrag den bundesdeutschen Sozialstaat als berufsständig gegliedertes Konglomerat aus einem System sozialer Sicherung, der Dominanz der Sozialversicherungen und der Zielsetzung der Statussicherung. Diese drei Grundelemente seien wenig geeignet, in einer sich globalisierenden Marktgesellschaft Sicherheit zu gewährleisten und Akzeptanz zu erzielen. Zudem wirkten berufsständische Systeme heute als Mobilitätsbarrieren und Privilegiensysteme, die eine Reformierbarkeit des Sozialstaats insgesamt blockierten. Der Bremer Wissenschaftler plädierte deshalb für eine Sozialpolitik, die sich als allgemeine Bürgersozialpolitik versteht, berufsständische Grenzen verschwinden lässt und mit einer sozialen Absicherung für Alle einhergeht. Im Rahmen einer universellen Sozialpolitik müsse zudem das gesamte Volkseinkommen als Finanzierungsbasis genutzt werden, so Nullmeier. Auch die normative Zielsetzung sozialstaatlicher Arrangements benötige eine Verlagerung von der *Einkommens*statussicherung zu

einer Förderung von Befähigung und Teilhabe. „Diese Prinzipien werden aber nur dann nicht als bloße Kürzung oder Reduktion der sozialen Rechte wirksam werden“, so Frank Nullmeier, „wenn sie mit Konzepten einer Sicherung des *sozialen* Status oder der Ermöglichung sozialer Aufstiegsprozesse einhergehen.“ Der politische Erfolg zukünftiger Sozialreformen könnte sich nicht zuletzt daran entscheiden, ob es gelingt, ein integratives und soziale Differenzen überbrückendes System sozialer Sicherung zu schaffen.

Professor Dr. Andreas Lob-Hüdepohl, Rektor der Katholischen Hochschule für Sozialwesen und Gründungsmitglied des ICEP, schloss sich dieser Einschätzung grundsätzlich an, verwies in seiner Replik auf den Vortrag von Nullmeier jedoch insbesondere auf die menschenrechtsethischen und verfassungsrechtlichen Dimensionen von Sozialpolitik. Sozialstaatliches Handeln dürfe nicht auf Strategien zur Armutsvermeidung beschränkt bleiben, sondern ebenso müsse die Sicherung und Förderung von menschenwürdigen Lebenslagen, also eine ‚soziokulturelle Inklusion‘ von Menschen in Notlagen im Mittelpunkt stehen. Dieses normative Leitbild, so der Berliner Moraltheologe und Sozialethiker, gelte ebenso für die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme. Lob-Hüdepohl plädierte für ein am Prinzip der Gerechtigkeit orientiertes System sozialer Sicherungen, das sowohl Armutsvermeidung sowie eine relational ermittelte sozioökonomische und soziokulturellen Grundversorgung, als auch die Sicherung und Förderung struktureller Ermöglichungsbedingungen für Eigensorge leisten müsse. Für die *autonome* Lebensführung, so Lob-Hüdepohl, sei jeder Einzelne *erstzuständig*, gleichwohl dürften Reformen der Sozialen Sicherung nicht dazu führen, dass Menschen die Last einer *Alleinzuständigkeit* aufgebürdet werde. Insofern benötige es solidarischer Sicherungen, die eine wirklich belastbare Eigenverantwortung stützten und die sich in den Netzen der sozialen und kulturellen Lebenswelt entfalten könnten. Lob-Hüdepohl: „Diese Netze gestaltet er in *gemeinsamer Verantwortung und Anstrengung mit anderen; für sich und für diese anderen*. Sie tragen ihn, indem er sie selbst mit trägt. Das ist die ursprüngliche Bedeutung von Solidarität: um des Wohls eines Jeden willen dem gemeinsamen Wohl aller verpflichtet.“

Nachdem im ersten Teil ethische Orientierungen und normative Konzepte von Sozialstaatlichkeit erläutert wurden, galt es in einem zweiten Teil, die damit zusammenhängenden Modelle und Funktionen der sozialen Sicherung auf ihre moralische und sozialpolitische Vorzugswürdigkeit hin zu untersuchen.

Gruppe I Gesundheit

Die Teilnehmer dieses Workshops unter der Leitung von Professor Dr. Dietmar Mieth, Vorsitzender des ICEP-Beirats, beschäftigten sich mit der Frage, wie die Kostensteigerung im Gesundheitssystem gerecht aufgefangen werden können. Dr.

Ulrich Orłowski, der für das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung in die Katholische Akademie gekommen war, zeigte die rechtlich-normativen Bedingungen auf, die eine Rationierung nicht zulassen. Der Hannoveraner Finanzwissenschaftler Dr. Peter Lutz wies hingegen darauf hin, dass eine Priorisierung im Gesundheitswesen unumgänglich sei und Dr. Markus Rothhaar aus Tübingen betonte die ethisch-normative Vorgabe der Solidarität. Nachdem die Sicht von Ärzten und Krankenkassen auf die Entstehung von Mängeln in der Gesundheitsversorgung vorgetragen wurden, ergaben sich vielerlei Anknüpfungspunkte für eine Diskussion, sowohl über die Ressourcenfrage (Bürgerprämie plus Steuerausgleich vs. Bürgerversicherung plus Koppelung mit Arbeit und Lohn), als auch über die Versorgungsfrage. Insbesondere bei der Versorgung wurden Beispiele für eine Verletzung gerechter Verteilung und ein Auseinanderklaffen der sozialen Schere genannt. Hier wurde einerseits auf das Prinzip der Leistungsfähigkeit, andererseits auf objektive Bedürfnisse und soziale Rechte verwiesen. Bei den Teilnehmern bestand Konsens darüber, dass es eines Diskurses bedarf, der verschiedene Gesichtspunkte zur Geltung bringt. Dabei habe man sich der durchaus schwierigen Aufgabe anzunehmen, weder der Realität auszuweichen, noch ethische Vorgaben defätistisch aufzugeben.

Gruppe II Rente

Beim Roundtable-Gespräch zum Thema „Rente“ stand das Verhältnis von staatlicher Grundrente und der Pflicht zur Eigenvorsorge zur Diskussion. Insbesondere folgende Fragen wurden debattiert: Wie kann das Ziel der Bereitstellung von ausreichender Kaufkraft für die Alten, mindestens aber des Schutzes vor Altersarmut erreicht werden? Welches institutionelle Arrangement ist zugleich effektiv, effizient und gerecht? Soll das Ziel solidarisch oder individuell oder in einer Kombination von solidarischen und individuellen Ansätzen zu erreichen versucht werden? Neben Herrn Professor Nullmeier wirkten Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, aus Institutionen des gesetzlichen und privaten (Renten-) Versicherungswesens sowie des Sozialwesens, aus kirchlichen Verbänden und der Christlichen Sozialethik mit. Die von Professor Dr. Andreas Lienkamp (ICEP) moderierte Diskussion ging aus von den Problemen sinkender Einnahmen bei gleichzeitig steigenden Ausgaben der GRV sowie von der Tatsache, dass in diesem Feld sozialer Sicherung längst kein reines System bismarckscher Prägung, vielmehr eine Kombination von umlagefinanzierter, auf Kapitaldeckung basierender und steuerfinanzierter Rente existiert. Einen totalen Systemwechsel forderte keiner der Referenten und Diskutanten, wohl aber Ergänzungen zum und Anpassungen im System. Größere Zustimmung erfuhren Forderungen nach einer Verstärkung der Umverteilung innerhalb der GRV zu Gunsten Geringverdienender und Versicherter mit unstetigen Erwerbsverläufen, nach einer Einbeziehung aller Gruppen, u.a. auch der Selbstständigen und Neubeamten, nach einer deutlicheren Berücksichtigung der Leistung Kindererziehung sowie nach einer Befähigung insbesondere der von

Arbeitslosigkeit und Armut Betroffenen, die notwendige Eigenvorsorge betreiben zu können.

Gruppe III Pflege

Professor Dr. Christof Mandry, der Geschäftsführer des ICEP, leitete diesen Workshop mit der Frage ein, ob eine menschenwürdige Pflege eher durch mehr Geld im System oder durch private Vorsorge gewährleistet werden könne. Zunächst galt es zu konstatieren, dass mit 820 Mio. € Defizit in 2004, im zehnten Jahr ihres Bestehens, die Probleme der Sozialen Pflegeversicherung (GPV) unübersehbar geworden sind. Die von allen Experten geforderte Ausweitung des Pflegebegriffs – beispielsweise auf die Gruppe der an einer Demenz erkrankten Menschen –, die demografische Entwicklung und der erwartbare Kostendruck im Pflege- und Gesundheitswesen verschärfen die finanzielle Schieflage. Ein Ergebnis der Diskussion, die sich an kurze Impulsreferate von Elisabeth Beikirch (Deutscher Pflegerat), Jasmin Häcker (Universität Freiburg, Institut für Finanzwissenschaft) und Professorin Dr. Christa Schnabl (Universität Wien, Institut für Sozialethik) anschloss, lautete, dass das Ziel einer menschenwürdigen Pflege nicht allein von der finanziellen Unterstützung der Pflegebedürftigen durch die Zuschüsse aus der GPV abhängig sei. Ebenso zeige sie sich durch die Qualität der Pflege und in den Strukturen, innerhalb derer diese Pflege geleistet wird. Verschiebeparkplätze und Ineffizienzen durch inkonsistente Abgrenzungen zur Krankenversicherung (GKV) müssten beseitigt werden, so einige Teilnehmer des Gesprächs. Zudem müssten moderne Pflegekonzepte strukturell mehr begünstigt, das Lebensumfeld Pflegebedürftige stärker einbezogen und eine qualitätsorientierte Verzahnung mit familialer und ehrenamtlichen Pflege(unterstützung) hergestellt werden.

Gruppe IV Arbeitslosigkeit/Sozialhilfe:

Am Beispiel der Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten diskutierten die Teilnehmer dieser Gruppe (Moderation: Dr. Maria-Luise Schneider, Kath. Akademie in Berlin) schließlich die Frage, ob die Politik tatsächlich über Instrumente zur Überwindung der Arbeitslosigkeit verfügt. Privatdozent Dr. Matthias Möhring-Hesse (Universität Münster) und Dr. Oliver Heikau (DIHK) stellten ihre weitgehend konträren Einschätzungen der durch die Hartz-Reformen in Gang gesetzten Strategie „Fördern und Fordern“ in Thesen dar. Insofern das Arbeitslosengeld II (ALG II) einer anderen Logik folgt als die klassische Sozialhilfe, stand zunächst infrage, ob es gerechtfertigt ist, Arbeitslose zur Aufnahme von Tätigkeiten zu verpflichten, die gegenüber „Normalarbeitsverhältnissen“ zu schlechteren Bedingungen ausgeübt werden müssen. Auch stand die Wirksamkeit der damit gesetzten Anreize innerhalb der angezielten Problemgruppen infrage, ebenso wie die tatsächliche Eignung der personenbezogenen Dienstleistungen als viel versprechendes Beschäftigungsfeld für

Geringqualifizierte. Ein weiterer Schwerpunkt der Diskussion lag bei der richtigen Strategie der Qualifizierung: Herr Möhring-Hesse verteidigte staatlich organisierte ABM und einen umfangreichen 2. Arbeitsmarkt. Er hob hervor, dass ABM-Maßnahmen ihr Ziel nicht in erster Linie in einer möglichst raschen Vermittlung in Arbeit fänden, sondern langfristige Beschäftigungsbefähigung durch nachhaltige Qualifizierung erzeugen müssten. Zudem sei eine wichtige Funktion des 2. Arbeitsmarktes auch die Betreuung und Integration von Personen, die nur schwer in den 1. Arbeitsmarkt integrierbar sind. Herr Heikus betonte hingegen die Ineffektivität der herkömmlichen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen. Die hohen Kosten seien angesichts anderer dringlicher Investitionsbedarfe, z.B. für die Schul- und Hochschulbildung, nicht zu rechtfertigen.

Die Fachtagung „Bismarck oder Beveridge? Grundlagen und Prinzipien sozialer Sicherung“ war durch sachlich fundierte und teilweise pointierte Beiträge der Referentinnen und Referenten sowie durch engagierte und kompetente Diskussion der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gekennzeichnet. Durch die Explikation normativer Grundorientierungen konnten Anregungen und weiterführende Fragen für die anstehenden politischen und gesellschaftlichen Diskussionen um die unterschiedlichen „Großmodelle“ der sozialen Sicherung und die moralischen Dimensionen ihrer praktischen Umsetzung aufgenommen werden. Das ICEP wird sich in diese Debatte einbringen und die weiteren Reformanstrengungen im Feld der Sozial- und Gesundheitspolitik aus christlich-ethischer Sicht kritisch begleiten.

Das ICEP ist ein sozialetisches Forschungs- und Beratungsinstitut, das von einem christlich-ethischen Standpunkt aus Beratung und Expertise für Entscheider und Betroffene von gesellschaftspolitischen Veränderungsprozessen anbietet. Als staatlich geförderte Forschungseinrichtung ist es an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen Berlin angesiedelt. Der inhaltliche Schwerpunkt liegt im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens.

Text: Stefan Kurzke-Maasmeier



ICEP • Berliner Institut für christliche Ethik und Politik
Köpenicker Allee 39-57
10318 Berlin
Tel.: 030 – 50 10 10 914 /-913
Fax.: 030 – 50 10 10 932
info@icep-berlin.de
www.icep-berlin.de