

Cremer, Georg

**Book — Published Version**

Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet

*Suggested Citation:* Cremer, Georg (2021) : Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet, ISBN 978-3-451-83126-3, Herder, Freiburg im Breisgau

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/282020>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

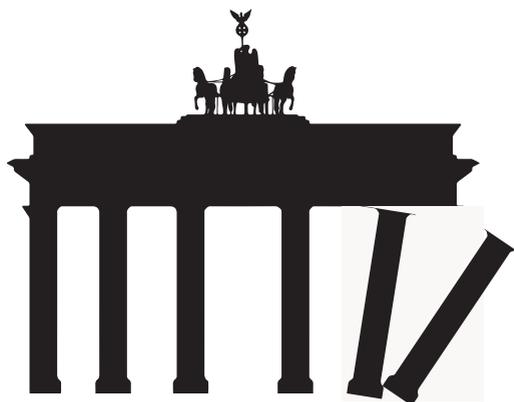
*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

GEORG CREMER

# Sozial ist, was stark macht

Warum Deutschland  
eine Politik der Befähigung  
braucht und was sie leistet

HERDER



# „Sozial ist, was Menschen schützt und sie zugleich stärkt.“

**Der deutsche Sozialstaat ist gut ausgebaut, aber er leistet nicht genug gegen gesellschaftliche Spaltung. So wichtig Umverteilung ist, Geld allein kann Gerechtigkeit nicht erzwingen. Um teilhaben zu können, müssen alle Bürgerinnen und Bürger ihre Potentiale entfalten können. Eine Politik der Befähigung, wie sie Georg Cremer in diesem Buch vorstellt, fördert Selbstsorge und Autonomie, ohne die Fürsorge zu vernachlässigen. Sie stärkt zugleich die Leistungsfähigkeit des Sozialstaats. Und sie ermöglicht einen Mittelweg zwischen dem illusionären Wunsch nach völlig anderen Verhältnissen und der resignativen Kapitulation vor verfestigter sozialer Ungleichheit.**

Georg Cremer war von 2000 bis 2017 Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes. Zuvor war er viele Jahre in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Cremer studierte Ökonomie und Pädagogik und ist apl. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Er ist Autor vielbeachteter politischer Sachbücher.

Georg Cremer

# Sozial ist, was stark macht

Warum Deutschland eine Politik der Befähigung  
braucht und was sie leistet

HERDER 

FREIBURG · BASEL · WIEN



MIX  
Papier aus verantwortungsvollen Quellen  
FSC® C083411

© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2021  
Alle Rechte vorbehalten  
[www.herder.de](http://www.herder.de)

Umschlaggestaltung: Finken und Bumiller, Stuttgart  
Satz: Röser MEDIA, Karlsruhe  
Herstellung: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISBN Print 978-3-451-39126-2  
ISBN E-Book (E-Pub) 978-3-451-83126-3

# Inhalt

<b>1. Einleitung: Vor sozialer Spaltung nicht kapitulieren! . . . . .</b>	<b>9</b>
<b>2. Befähigung: die vernachlässigte Dimension</b>	
<b>sozialer Gerechtigkeit . . . . .</b>	<b>15</b>
Prinzipien sozialer Gerechtigkeit: Gleichheit, Verdienst und Bedarf . . . . .	15
Der Befähigungsansatz – ein erster Zugang. . . . .	19
Verwirklichungschancen als Maßstab menschlicher Wohlfahrt . . . . .	22
Persönliche und soziale Umwandlungsfaktoren. . . . .	24
Ein freiheitsorientierter Ansatz . . . . .	27
Ansatz allein zur Armutsbekämpfung? . . . . .	28
Keine soziale Gerechtigkeit ohne Befähigungsgerechtigkeit. . . . .	29

## FELDER DER BEFÄHIGUNG

<b>3. Bessere Bildung bei weniger Ungleichheit ist möglich! . . . . .</b>	<b>37</b>
Bildung und der Zufall der Geburt . . . . .	37
Lesekompetenz in Deutschland – ein Krisenindikator . . . . .	38
Zusammenhang mit der sozialen Herkunft . . . . .	41
PISA und die Grabenkämpfe der Bildungsdebatte . . . . .	44
<b>4. Duldet die bürgerliche Mitte Befähigung für alle? . . . . .</b>	<b>49</b>
Widersprüchliche Erwartungen. . . . .	49
Bildungspanik als Folge von Abstiegsängsten . . . . .	51
Spaltpilz Privatschulen? . . . . .	56
<b>5. Bildungsgerechtigkeit fördern, ohne die</b>	
<b>Bildungsaspirationen der Mitte zu gefährden. . . . .</b>	<b>59</b>
Schulfrieden: Gute Schulen für alle . . . . .	59
Entwertung der Bildungsabschlüsse? . . . . .	62
Bildung ist kein Nullsummenspiel. . . . .	65

<b>6. Herausforderung des Sozialstaats: Helfen und zugleich befähigen</b> . . . . .	<b>69</b>
Kann der Sozialstaat wirksamer werden? . . . . .	69
Das Präventionsdilemma. . . . .	70
Selbstwirksamkeit. . . . .	72
Armut vererbt sich nicht wie eine Krankheit. . . . .	75
<b>7. Menschen zur Selbstwirksamkeit ermutigen</b> . . . . .	<b>79</b>
Frühe Hilfen – Gelingt es, das Präventionsdilemma zu entschärfen? . . . . .	79
Haushaltsorganisationstraining. . . . .	85
Sozialer Arbeitsmarkt: Ermutigung zur Selbstwirksamkeit. . . . .	88
Stromspar-Check: Befähigung und Umweltschutz verbinden . . . . .	95
<b>8. Blockaden wegräumen: Hilfen (wie) aus einer Hand</b> . . . . .	<b>97</b>
Der Sozialstaat als Verschiebebahnhof . . . . .	97
Können Sozialtransfers bürgerfreundlicher werden? . . . . .	102
Wie kann die Hilfe vor Ort wirksamer werden? . . . . .	104
Wollen wir etwas verändern – oder wollen wir nicht schuld sein? . . . . .	108
Recht haben heißt noch nicht Recht bekommen . . . . .	111
<b>9. Stadtentwicklung ist kein Gedöns</b> . . . . .	<b>117</b>
Befähigung ist auch eine Frage des Umfelds . . . . .	117
Quartiere aufwerten . . . . .	122
<b>10. Der Staat schafft es nicht allein</b> . . . . .	<b>127</b>
Bürgerschaftliches Engagement als Lückenbüßer? . . . . .	127
Ehrenamtliche Akteure der Befähigung. . . . .	129
Befähigung im Ehrenamt. . . . .	135
<b>11. Der Sozialstaat in der Pandemie</b> . . . . .	<b>139</b>
Muster der Verwundbarkeit . . . . .	139
Das System im Lockdown. . . . .	142
Lehren für eine Politik der Befähigung? . . . . .	145

## DEBATTE

<b>12. Befähigung: Ablenkungsmanöver im Verteilungskampf? ...</b>	<b>151</b>
Lob der Umverteilung: Gegen den Missbrauch des Befähigungsansatzes .....	151
Die Reichen sollen zahlen! Aber kaum jemand meint, reich zu sein .....	155
Am Produktivvermögen kann man nicht abbeißen .....	158
Sozialstaat: Ohne Befähigung nicht nachhaltig .....	160
<b>13. Ohne Eigenverantwortung ist kein (Sozial-)Staat zu machen. ....</b>	<b>165</b>
Der Befähigung folgt die Verantwortung. ....	165
Ist der Befähigungsansatz zu individualistisch? .....	168
Ohne Eigenverantwortung keine Autonomie. ....	170
<b>14. Befähigung: Zurichtung der Bürger für den Markt? .....</b>	<b>177</b>
Befähigung ist auch Befähigung für den Markt .....	177
Hass auf die Gans, die die goldenen Eier legt? .....	179
Verrat der Solidarität durch die Selbstoptimierer? .....	184
<b>15. Staatlicher Übergriff, fürsorgliche Belagerung? .....</b>	<b>189</b>
Wie paternalistisch ist der Befähigungsansatz? .....	189
Darf man mündige Bürger vor sich selbst schützen? .....	191
Paternalismus im Sozialstaat .....	195
Grenzen ausloten: Das Prinzip des schonendsten Paternalismus .....	197
<b>16. Befähigungsgerechtigkeit – Orientierung für eine anspruchsvolle Reformpolitik .....</b>	<b>203</b>
Ein erweiterter Blick auf soziale Gerechtigkeit .....	203
Befähigung: Anschlussfähig an unterschiedliche politische Denktraditionen .....	207
Wo bleiben die Visionen? .....	210
<b>Anmerkungen .....</b>	<b>217</b>

Literaturverzeichnis .....	231
Register.....	251
Dank .....	256

## **1. Einleitung: Vor sozialer Spaltung nicht kapitulieren!**

Sozial ist, was Menschen stark macht. Das hört man immer wieder mal auch von Debattanten, die den Sozialstaat in der Erwartung zurückstutzen wollen, Menschen würden, wenn sie gezwungen sind, ohne Hilfe zu gehen, von alleine stark. Aber darum geht es in diesem Buch nicht. Menschen zu stärken bedeutet, sie dabei zu unterstützen, ein Leben zu führen, das sie wertschätzen, und ihnen so Macht über ihr Leben zu geben. Das gelingt nicht ohne einen Rechts- und Sozialstaat, der Menschen schützt und ihnen zugleich Möglichkeiten eröffnet, ihre Potentiale zu entfalten. Es geht somit im Folgenden nicht um weniger gesellschaftliche Verantwortung, sondern um einen erweiterten Blick, wie wir ihr gerecht werden wollen. Der deutsche Sozialstaat ist gut ausgebaut, aber er leistet nicht genug gegen gesellschaftliche Spaltung. So wichtig Umverteilung ist, Geld allein kann Gerechtigkeit nicht erzwingen.

Welche Chancen Menschen offenstehen, darüber entscheidet in Deutschland wie anderenorts auch der Zufall der Geburt. Die Natur verteilt ihre Gaben höchst ungleich, aber es ist nicht die Natur allein. Kinder werden in Familien hineingeboren, die arm oder wohlhabend sind, wachsen in einer Familie auf, die zerbricht, oder können sich einer dauerhaften Beziehung ihrer Eltern erfreuen, haben Eltern, die sie ermutigen und an ihrer Entwicklung hohen Anteil nehmen, die selbst Bildung erfahren haben und diese hochschätzen, oder Eltern, die ihre Kinder weit weniger unterstützen können. Wer ermutigt wird, traut sich mehr zu und ihm wird mehr zugetraut. So entwickelt er die Überzeugung, dass er handeln kann und damit Wirkung erzeugt, und so verstärken sich die sozialen Unterschiede, mit denen Kinder ins Leben starten.

Das muss man nicht als gottgegeben hinnehmen. Die Antwort des Sozialstaats ist Umverteilung. Umverteilung mildert soziale Ungleichheit; der Sozialstaat in Deutschland leistet dies in erheblichem Umfang. Aber Umverteilung reicht nicht, um Menschen stark zu machen, damit sie ihr Leben in die eigenen Hände nehmen können. Es gibt zahlreiche Gerechtigkeitsfragen, die sich stellen, bevor der

umverteilende Sozialstaat zum Zuge kommt, etwa der Zugang zu guter Bildung oder auskömmlicher produktiver Arbeit. So unverzichtbar Umverteilung in einem Sozialstaat ist, sie hat ihre Grenzen. Auch wenn sich politische Mehrheiten fänden, sie auszubauen, die Auswirkungen auf die soziale Spaltung wären gering, wenn nicht zugleich Fragen sozialer Gerechtigkeit jenseits materieller Verteilung und Umverteilung bearbeitet werden. Wenn der Zufall von Geburt und sozialer Herkunft weiterhin so stark wirkt, wie er heute wirkt, gibt es auch künftig zu viele Menschen, die vom Sozialstaat zwar versorgt, aber nicht gestärkt werden.

Wie können wir weiterkommen? Erforderlich ist ein breiteres Verständnis sozialer Gerechtigkeit, das nicht verteilungspolitisch verengt ist.<sup>1</sup> Gerechtigkeit ist kein Synonym für Gleichheit. Es gibt gerechte und ungerechte Ungleichheiten, so wie es gerechte und ungerechte Gleichheiten gibt.<sup>2</sup> Wir akzeptieren Ungleichheit, soweit sie mit Leistungen zu rechtfertigen ist – trotz aller Kontroversen, was jeweils als Leistung belohnungswürdig ist. Dabei soll Chancengerechtigkeit gelten, aber was verstehen wir darunter? In einem engen Verständnis von Chancengerechtigkeit kommt es allein darauf an, dass Diskriminierung unterbunden wird, insbesondere Diskriminierung nach Geschlecht, sozialer oder ethnischer Herkunft. Der Zugang zu Bildungsoptionen oder Arbeitsstellen soll schlicht nach dem Leistungspotential erfolgen, das Bewerberinnen und Bewerber zeigen. Dann aber kommen Menschen aus dem Abseits häufig nicht zum Zuge, nicht, weil sie im konkreten Fall diskriminiert würden, sondern weil sie nie in der Situation waren, die Leistungspotentiale zu entwickeln, die jeweils entscheidend sind.

Zum Abbau sozialer Ungleichheit kann ein eng verstandenes Konzept von Chancengerechtigkeit wenig beitragen. Der Wunsch, Chancengleichheit zu erreichen, würde dagegen bedeuten, die Zufälle der Natur und das Schicksal der sozialen Herkunft aufheben zu wollen. Dieser Wunsch, so verständlich er ist, bringt uns in das Reich politisch folgenloser utopischer Gegenentwürfe. Er bringt uns auch in Widerspruch zu den Zusagen einer liberalen Gesellschaft, die die Freiheit des Einzelnen schützt. In Wahrnehmung ihrer Grundrechte treffen Bürgerinnen und Bürger vielfältige Entscheidungen, die zu sozialer Differenzierung und damit Ungleichheit führen. Man kann

es bildungsbürgerlichen Eltern nicht verdenken, dass sie alles tun, was in ihrer Macht steht, damit ihre Kinder gestärkt und mit besten Kompetenzen ins Leben treten.

Also doch kapitulieren vor den ungleichen Startbedingungen? Nein, das ist nicht die Schlussfolgerung, die zu ziehen ist. Damit mehr Aufstiege aus dem Abseits gelingen, brauchen wir ein stark erweitertes Konzept von Chancengerechtigkeit. Es geht nicht allein um die Abwehr von Diskriminierung, sondern um Befähigungsgerechtigkeit. Dieses Prinzip ist abgeleitet aus dem Befähigungsansatz, der in den letzten Dekaden starken Einfluss auf die Wahrnehmung von Armut und Entwicklung in den Ländern des Südens hatte, der aber auch den Diskurs über Gerechtigkeit in einem reichen Land wie Deutschland produktiv weiten kann. Der einflussreichste konzeptionelle Wegbereiter des Befähigungsansatzes ist der indisch-amerikanische Philosoph Amartya Sen. Die Armut und Gewalt, deren Zeuge er in seinen Jugendjahren in Indien wurde, haben seine wissenschaftlichen Interessen und sein umfangreiches Werk stark beeinflusst, für das er 1998 mit dem Nobel-Gedächtnispreis für Wirtschaft geehrt wurde.

Menschen brauchen, um ein Leben führen zu können, das sie wertschätzen, nicht allein ökonomische Ressourcen, sondern Fähigkeiten oder, diesen Begriff verwendet der Befähigungsansatz synonym, Verwirklichungschancen. Diese sind Ausdruck der Freiheit, unterschiedliche Lebensziele und Lebensstile realisieren zu können. Der Befähigungsansatz stellt die Potentiale jedes Menschen in den Mittelpunkt; jede und jeder ist zur Entfaltung und Verwirklichung ihrer und seiner Fähigkeiten auf ein förderliches soziales Umfeld angewiesen. Gelingende Befähigung ist somit ein Feld gesellschaftlicher Verantwortung, sie obliegt nicht allein der Selbstsorge. Das Ausmaß der realen Freiheit, mit dem Menschen ihr Leben gestalten können, hängt von vielfältigen persönlichen *und* sozialen Faktoren ab, die veränderbar und damit politischer Gestaltung zugänglich sind. Der Befähigungsansatz kapituliert nicht vor verfestigter Ungleichheit, wie man dies einem engen Verständnis von Chancengerechtigkeit vorwerfen kann. Das Bildungssystem, der Sozialstaat und vielfältige andere Politikfelder sind daran zu messen, ob sie das Mögliche leisten, damit Menschen ihre Potentiale entfalten können, ob sie darauf ausgerichtet sind, Menschen so zu stärken, dass sie Akteure ihres

eigenen Lebens werden können. Warum eine Politik der Befähigung notwendig ist und was sie in wichtigen Feldern der Politik zu leisten vermag, darum geht es in diesem Buch. Auf Bedingungen, die Befähigung ermöglichen, sind alle Menschen angewiesen, aber im Fokus stehen im Folgenden Menschen am unteren Rand der Gesellschaft. Aus dem Blickwinkel der Befähigungsgerechtigkeit gibt es dort die bei weitem größten Defizite und Versäumnisse.

Ein Rechts- und Sozialstaat, der Menschen ermöglicht, ihre Potentiale zu entfalten, schützt und stärkt sie zugleich. Eine Politik der Befähigung ist keine Abkehr von einem sorgenden Sozialstaat, der Menschen in Notlagen und den vielfältigen sozialen Bedarfen beisteht, die unser Leben begleiten. Sie stellt auch nicht die Bedeutung herkömmlicher Politiken infrage, die Milderung von Einkommensungleichheit durch Umverteilung oder Regulierungen zur Sicherung erträglicher Arbeitsbedingungen beispielsweise. Der Befähigungsansatz zielt auch nicht darauf, Notlagen zu individualisieren, um einen Rückzug aus staatlicher Verantwortung zu legitimieren. In der politischen und fachlichen Debatte gibt es vielfältige Vorbehalte und Vorurteile, die dabei im Weg stehen, den Befähigungsansatz produktiv zu nutzen, unser Verständnis von sozialer Gerechtigkeit zu erweitern. Dazu gehört auch der Vorwurf, der Befähigungsansatz sei „individualistisch“, er ersetze Solidarität durch Eigenverantwortung. Richtig ist, wer Handlungsoptionen hat, trägt zugleich Verantwortung dafür, wie er oder sie seine oder ihre Optionen wahrnimmt; damit verweist der Befähigungsansatz auf Eigenverantwortung und Selbstsorge.

Eigenverantwortung und Solidarität sind aber kein Widerspruch, Eigenverantwortung ist kein „neoliberaler“ Wert. Das ist zu betonen, wenn es darum geht, Menschen zu stärken. Die Einforderung von Eigenverantwortung ist leer und hohl, wenn sie nicht mit der erforderlichen Unterstützung verbunden ist, Handlungsoptionen zu erweitern, die verantwortliches Handeln ermöglichen. Aber auch Menschen in gefährdeten Lebenslagen sind nicht nur die Opfer der externen Bedingungen, denen sie ausgesetzt sind. Eine Politik der Befähigung muss auch Mechanismen der Selbstexklusion und des selbstschädigenden Verhaltens in den Blick nehmen. Sie sind aus den jeweiligen Sozialisations- und Lebenserfahrungen heraus zu verstehen; aber ändern können sich Menschen nun mal nur selbst. Wer

ihnen jegliche Verantwortung abspricht, spricht ihnen zugleich ihre Autonomie und die Fähigkeit ab, ihr Leben zu verändern.<sup>3</sup> Eine soziale Arbeit, die Menschen allein auf eine Opferrolle festschreibt, verpasst ihren Auftrag, Befähigung zu ermöglichen.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich der Aufbau des Buches: Eine knappe Einführung in den Befähigungsansatz erfolgt in Kapitel 2. Um wichtige Felder einer Politik der Befähigung geht es in den Kapiteln 3 bis 11, um Bildungspolitik, die Instrumente des Sozialstaats, um eine Arbeitsmarktpolitik für Menschen am Rande, um die Aufwertung abgehängter Quartiere, zudem um erste Erfahrungen aus der Pandemie. Es geht um politische Blockaden, die zu überwinden sind, und zugleich um vielfältige Ansätze, die hoffen lassen, dass eine Politik gegen soziale Spaltung möglich ist. Die Kapitel 12 bis 15 dienen einer intensiven Debatte des Befähigungsansatzes, ich hoffe, einige der Vorbehalte und Vorurteile ausräumen zu können, die gegen ihn vorgebracht werden. Es geht zugleich um die Grenzen, die eine Politik der Befähigung akzeptieren muss, soll sie nicht übergriffig wirken und Menschen fürsorglich belagern. Das wäre mit einem Ansatz, der freiheitsorientiert ist, nicht zu vereinbaren. Zu thematisieren ist auch der mögliche Missbrauch des Befähigungsansatzes; wie alles, kann auch er missbraucht werden.

Der Anspruch, Befähigungsgerechtigkeit zum Durchbruch zu verhelfen, führt nicht zu einer völlig anderen Politik. Dieses Buch skizziert auch keine radikale Systemtransformation, es entfaltet keine großartige Sozialvision, es malt kein Luftschloss einer anderen Welt ohne Konkurrenz oder Mühsal. Es geht schlicht darum, das befähigende Potential der vorhandenen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen und Initiativen möglichst gut zu erschließen. Ich hoffe, begründen zu können, dass genau das notwendig ist, um Menschen zu stärken und zugleich mehr Aufstiege aus dem Abseits zu ermöglichen. Das reiche Deutschland hat ein gut ausgebautes Bildungs- und Sozialsystem, aber es bleibt weit hinter seinen Möglichkeiten, allen Menschen die Befähigung zu ermöglichen, die notwendig ist, um ein gelingendes Leben zu führen. Der Befähigungsansatz kann Orientierung geben für eine anspruchsvolle Reformpolitik, die wirksamer gegen soziale Spaltung handeln will. Sozial ist, was Menschen schützt *und* sie zugleich stärkt.



## 2. Befähigung: die vernachlässigte Dimension sozialer Gerechtigkeit

### Prinzipien sozialer Gerechtigkeit: Gleichheit, Verdienst und Bedarf

Soziale Gerechtigkeit ist in aller Munde. Aber im öffentlichen Diskurs verkommt sie zu oft zu einem Schlagwort, mit dem man so gut wie jede Forderung rechtfertigen kann, ohne näher erläutern zu müssen, welches Problem man lösen will, wer gewinnen würde und welche Kosten die Bürgerschaft zu tragen hätte. Jede Interessengruppe begründet ihr Anliegen damit, es diene der sozialen Gerechtigkeit. Ein rationaler politischer Diskurs erfordert, dass wir uns bewusst darüber verständigen, was wir meinen, wenn wir von sozialer Gerechtigkeit sprechen. Das ist selbstredend auch einzulösen, wenn – wie in diesem Buch – Befähigung als vernachlässigte Dimension sozialer Gerechtigkeit ausgemacht und gefordert wird, diesem Missstand mit einer Politik der Befähigung entgegenzuarbeiten. Bevor der Befähigungsansatz ausführlicher erläutert wird, soll eine kurze Einordnung in den Diskurs zu sozialer Gerechtigkeit erfolgen.

Die Debatte wird häufig so geführt, als sei soziale Gerechtigkeit ein Synonym für Gleichheit; zumindest ist es leicht, Abweichungen von der Gleichverteilung als ungerecht zu brandmarken. Das steckt tief in uns; das Gefühl, ungerecht behandelt zu werden, dürften die meisten Menschen zuerst empfunden haben, wenn sie als Kinder anders und in ihren Augen schlechter behandelt wurden als ihre Geschwister oder Freunde. Sollte Gleichheit nicht das Ideal sein, an dem wir alle unsere Vorstellungen zur Gerechtigkeit ausrichten, auch wenn wir dieses Ideal nie erreichen werden?

Das Problem aller Konzepte eines radikalen, alle gesellschaftlichen Bereiche umfassenden Egalitarismus ist, dass sie dabei versagen, Reformanstrengungen zu mehr Gerechtigkeit Orientierung zu geben. Philosophische Gerechtigkeitstheorien, die soziale Gerechtigkeit einseitig auf den Wert der Gleichheit gründen, haben sich, so der in Oxford lehrende Philosoph David Miller, so weit von den Überzeugungen der Bürgerinnen und Bürger entfernt, dass sie bei der Gestaltung konkreter Probleme im gesellschaftlichen Alltag ohne Ein-

fluss sind.<sup>1</sup> Miller hat herausgearbeitet, dass Menschen je nach den Beziehungen, die sie unterhalten, ganz verschiedene Prinzipien der Gerechtigkeit zugrunde legen.<sup>2</sup> Seine Differenzierung ist auch höchst relevant, um einzuordnen, was eine Politik der Befähigung für Gerechtigkeit leisten kann.

In solidarischen Gemeinschaften, so Miller, ist das dominante Gerechtigkeitsprinzip die Verteilung gemäß dem Bedarf: Knappe Ressourcen sollen so verteilt werden, dass die Bedürfnisse ihrer Mitglieder möglichst gedeckt werden können. Maßgeblich dabei sind Bedürfnisse, die erfüllt sein müssen, um nach den Normen der Gemeinschaft ein angemessenes menschliches Leben zu führen. Dies gilt für die Sphäre der Familie ebenso wie für die existenzsichernden Leistungen ausgebauter Sozialstaaten.

Geht es um ökonomische Beziehungen und die Mitgliedschaft in Zweckverbänden, ist dagegen die Verteilung gemäß Verdienst das einschlägige Gerechtigkeitsprinzip. Bürgerinnen und Bürger bringen ihre Fähigkeiten und Talente auf unterschiedliche Art ein und können legitimerweise ein Entgelt erwarten, das ihrem Anteil entspricht. Das Verdienstprinzip ist das dominierende Gerechtigkeitsprinzip wirtschaftlicher Kooperation; es findet, wie sich in empirischen Studien zu Gerechtigkeitsvorstellungen zeigt, breite Anerkennung. Zugleich wird es immer wieder vehement angegriffen, es sei nichts weiter als ein Prinzip zur Legitimation gesellschaftlicher Ungleichheit. Alles andere als eindeutig sind zudem die Verteilungsregeln, die aus dem Verdienst- oder Leistungsprinzip folgen und die daher auszuhandeln sind; denn in einer arbeitsteiligen Gesellschaft sind Arbeitsprozesse und die Leistungen vieler eng verwoben. Auch gibt es in einer Reihe von Spitzenpositionen Gehälter, die etwa aufgrund von Gefälligkeit in Aufsichtsgremien oder fehlender Kontrolle deutlich überhöht sind und sich von nachvollziehbaren Leistungsüberlegungen entkoppelt haben. Aber trotz massiver Kritik kann man das Verdienstprinzip nicht ad acta legen, wenn man nicht zurück will in eine ständische Ordnung, in der der gesellschaftliche Status durch Geburt festgelegt wird.<sup>3</sup> Das Verdienstprinzip hat auch eine instrumentelle Funktion, weil es dazu beiträgt, die Leistungsanreize zu schaffen, ohne die Kooperationsgewinne in arbeitsteiligen Gesellschaften nicht möglich sind; aber es erschöpft sich darin nicht. Leis-

tungsträger verdienen auch dann ein ihrer Leistung entsprechendes Entgelt, wenn sie, da rein intrinsisch motiviert, ihren Arbeitseinsatz bei niedrigerem Entgelt nicht schmälern würden. Die breite Anerkennung des Verdienstprinzips bedeutet gleichzeitig, dass eine ungleiche Verteilung von Einkommen akzeptiert wird.<sup>4</sup> Gerechtigkeit ist kein Synonym für Gleichheit.

Die Akzeptanz des Verdienstprinzips bedeutet allerdings nicht, dass das Ausmaß der faktisch bestehenden Einkommensungleichheit für gerecht gehalten wird. Man kann ohne Widerspruch dieses Prinzip hochhalten und zugleich für Umverteilung eintreten, um die Ungleichheit, die sich als Ergebnis der Marktprozesse ergibt, zu mildern. Dies leistet der deutsche Sozialstaat in erheblichem Umfang. Die Verteilung von Einkommen und Vermögen in Marktökonomien ist das nicht intendierte Gesamtergebnis vielfältiger Handlungen unterschiedlichster Marktakteure, die im Rahmen der Ordnung, die die Regeln des Marktgeschehens setzt, ihre Interessen verfolgen. Es gibt keine Instanz, die das Handeln von Unternehmen und Haushalten nach einem politischen Plan so steuern könnte, dass die Marktprozesse zu vorab bestimmten erwünschten Ergebnissen führen. Das ist in einer freiheitlichen Gesellschaft weder möglich noch wünschenswert. Und dennoch haben Fragen der Gerechtigkeit auch bei der Beurteilung der Ergebnisse des Marktprozesses Bedeutung. Die Leistungsfähigkeit von Märkten stellt sich nicht naturwüchsig ein, sondern beruht auf einer politischen Rahmenordnung; diese ist im demokratischen Prozess zu verhandeln, und sie kann nicht losgelöst davon gestaltet werden, ob die Ergebnisse der Marktprozesse – im Großen und Ganzen, nicht in jedem Einzelfall – als sozial akzeptabel gelten können.<sup>5</sup> Rigide Regulierung, auch eine rigide Umverteilung, die Leistung abwürgt, kann die Fähigkeit von Märkten, Wohlstand zu generieren, untergraben und damit höchst unsoziale Folgen zeitigen. Dieser Einwand kann jedoch nicht bereits im Ansatz eine Debatte darüber infrage stellen, welche klugen Regulierungen im Blick auf die zu erwartenden Ergebnisse von Marktprozessen sinnvoll und vertretbar sind und wie die vom Markt erzeugten Verteilungsergebnisse korrigiert werden sollen.<sup>6</sup> Denn schließlich sind Markt und Wettbewerb ein Mittel der Gestaltung sozialer Verhältnisse, und nicht ihr Ziel.

In unseren Beziehungen als Staatsbürger, so Miller, ist Gleichheit das primäre Gerechtigkeitsprinzip. In freiheitlichen Demokratien sind die Bürgerinnen und Bürger Träger gleicher Rechte und Pflichten; sie haben die gleichen Grundrechte, das gleiche Wahlrecht, das gleiche Recht der freien Rede, den gleichen Schutz durch die Gerichte. Und sie haben ein Recht darauf, dass die Rahmenordnung der Wirtschaft diskriminierungsfrei gestaltet ist. Alles andere wäre ein Rückfall in eine vordemokratische Privilegienordnung. Und sie unterliegen nach allgemeinen Grundsätzen der Verpflichtung, durch Steuern und Abgaben zur Finanzierung des Gemeinwesens beizutragen, dem sie angehören.<sup>7</sup>

Nur der demokratische Rechtsstaat kann sicherstellen, dass die unveräußerlichen Rechte, die Menschen zustehen, gewahrt werden. Unterschiedliche Vorstellungen herrschen darüber, wie weit diese staatsbürgerliche Gleichheit reicht: umfasst sie allein die Gleichheit vor dem Gesetz oder ist es Aufgabe des Gemeinwesens, auch die materiellen Grundlagen zu legen, damit sich Bürgerinnen und Bürger als politisch Gleiche verstehen können?<sup>8</sup> Wenn die Rechts- und Sozialordnung allen ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen soll, so ist der demokratische Rechtsstaat eine unverzichtbare, aber keine hinreichende Bedingung. Denn die Wahrnehmung von Freiheitsrechten ist an Mittel gebunden. Die Wirtschaftsordnung soll den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, durch den Einsatz ihrer Fähigkeiten diese Mittel zu erarbeiten. Sie sind angewiesen auf ein Bildungs- und Ausbildungssystem, in dem sie die für ein gelingendes Leben und für eine erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit erforderlichen Fähigkeiten entwickeln und ihre Potentiale entfalten können. Aber auch wenn dies in vorbildlicher Weise gewährleistet wäre, ein Zustand, von dem wir weit entfernt sind, so ist weiterhin die Teilhabe derer zu sichern, die ohne staatliche Unterstützung kein nach den Normen der Gesellschaft angemessenes Leben führen können, etwa weil sie arbeitslos werden oder weil sie aufgrund von Behinderung, Krankheit oder Alter nicht die Möglichkeiten haben, Einkommen zu erzielen. Ein selbstbestimmtes Leben aller Bürgerinnen und Bürger kann somit nur ein Rechtsstaat sichern, der zugleich Sozialstaat ist.

Im Rechtsstaat dominiert das Gerechtigkeitsprinzip der Gleichheit. In der Marktordnung, die der Rechtsstaat durch Gesetz und

Regulierung ermöglicht und gestaltet, gilt das Verdienstprinzip. Der Sozialstaat, der dem Rechtsstaat zur Seite tritt, soll nach dem Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit allen Bürgern ein Leben in Würde garantieren, sofern dies nicht bereits durch ihre Markteinkommen und die daraus abgeleiteten Versorgungsansprüche gesichert ist. Im Dreiklang dieser Prinzipien müssen wir aushandeln, was soziale Gerechtigkeit konkret bedeutet und wie sie uns zum Handeln verpflichtet. Der Befähigungsansatz kann unseren Blick, wo zu handeln ist, in allen drei Dimensionen sozialer Gerechtigkeit schärfen. Wir kommen in Kürze darauf zurück.

### **Der Befähigungsansatz – ein erster Zugang**

Amartya Sen, dem Wegbereiter des Befähigungsansatzes, geht es, wie er in seinem Werk „Die Idee der Gerechtigkeit“ herausstellt, nicht darum, Kriterien zu formulieren, wann eine Gesellschaft als vollkommen gerecht anzusehen wäre. Solche, wie er sie nennt, transzendentalen Ansätze sind nicht geeignet, das praxisorientierte Nachdenken darüber zu befördern, wie konkrete Ungerechtigkeiten überwunden werden können. „Ein transzendentaler oder utopischer Ansatz für sich genommen“, so Sen, „kann nichts zu Fragen über die Förderung von Gerechtigkeit und den Vergleich alternativer Vorschläge für das Erreichen einer gerechteren Gesellschaft beitragen – nichts außer dem utopischen Vorschlag, einen fiktiven Sprung in eine vollkommen gerechte Welt zu tun.“<sup>9</sup> Sen benutzt den Komparativ von „gerecht“ sehr bewusst, es geht um ein Handeln, das zu „mehr“ Gerechtigkeit führt, nicht um eine „vollkommen gerechte“ Gesellschaft.<sup>10</sup> Ein Konsens, was eine solche Gesellschaft sei, ist in pluralen Gesellschaften ohnehin nicht zu erreichen; er ist auch nicht notwendig, um sich im demokratischen Diskurs darauf zu verständigen, was zu tun ist, um etwa Armut zu bekämpfen oder die Chancen von Benachteiligten zu verbessern. Und selbst wenn es einen Konsens über einen idealen Zustand gäbe, kann es dennoch höchst unterschiedliche Ansichten darüber geben, welche Schritte für mehr Gerechtigkeit prioritär sind und ob und wie sie überhaupt wirken.<sup>11</sup>

Sen hat den Befähigungsansatz in einer Auseinandersetzung mit philosophischen Gerechtigkeitstheorien entwickelt.<sup>12</sup> Wenn zu beurteilen ist, wie gleich oder ungleich Güter, Vorteile oder Vergünstigungen zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft verteilt sind und ob diese Verteilung gerecht ist, müssen wir uns zuerst darauf verständigen, was denn verglichen werden soll. „Equality of what?“, so Sens Frage.<sup>13</sup> Zuallererst denken wir, wenn es um Verteilungsgerechtigkeit geht, an Einkommen und Vermögen, somit an wirtschaftliche Ressourcen. Aber das greift, wie Sen darlegt, zu kurz.

Der beste Zugang zu Sens Konzept von Befähigung führt über sein Verständnis von Entwicklung. Die Frage, wie Hunger überwunden und die Lebensverhältnisse weltweit, auch in den ärmsten Ländern, verbessert werden können, hat in seinem Werk große Bedeutung. Die lange dominante Antwort war: Entwicklung bedeutet wirtschaftliches Wachstum; die Verbesserung der Lebensverhältnisse setzt dann in der Folge nahezu zwangsläufig ein. Sen stellt keineswegs die Bedeutung von wirtschaftlichem Wachstum infrage. Bildung für alle, ein gutes Gesundheitssystem und soziale Sicherung sind ohne eine solide ökonomische Basis nicht möglich. Aber ökonomische Ressourcen sind, wie Sen betont, ein Mittel, sie sind nicht das Ziel menschlicher Existenz. Nicht die Verfügungsgewalt über Ressourcen macht unsere Wohlfahrt aus, sondern die Handlungsoptionen, die sie ermöglichen.

Das Werk, in dem Sen sein Verständnis von Entwicklung entfaltet, in Deutschland erschienen unter dem Titel „Ökonomie für den Menschen“, hat im englischen Original einen Titel, der Programm ist: „Development as Freedom“ (Entwicklung als Freiheit).<sup>14</sup> Sen versteht „Entwicklung als Prozess der Erweiterung realer Freiheiten“<sup>15</sup>, als „Erweiterung der ‚Fähigkeiten‘ der Menschen, das Leben führen zu können, das sie wertschätzen – und das wertzuschätzen sie Gründe haben“<sup>16</sup>. Der im englischen Original genutzte Begriff *capabilities*, von dem sich der Name des Ansatzes als *capabilities approach* oder Befähigungsansatz ableitet, wird im Deutschen auch mit Verwirklichungschancen übersetzt. Entwicklung bedeutet, die Verwirklichungschancen von Menschen zu sichern und zu erweitern. Dieser Blickwinkel kann auch für die Politik in reichen Ländern produktiv genutzt werden.

Der Begriff „Fähigkeiten“ kann zu dem Missverständnis verleiten, es ginge allein um persönliche Fähigkeiten und der Befähigungsansatz sei in erster Linie ein pädagogisches Konzept, in dem Befähigte jene Menschen, denen wichtige Fähigkeiten fehlen, dabei unterstützen, sich zu befähigen. Persönliche Fähigkeiten sind zweifelsohne von großer Wichtigkeit, damit Menschen ein Leben führen können, das sie wertschätzen. Deren Entfaltung zu fördern, ist ein wichtiger Teil einer Politik der Befähigung, aber darin erschöpft sich das Konzept nicht. Es geht um den gesamten Raum von Möglichkeiten, die Menschen offenstehen oder die sie sich unter Einsatz ihrer persönlichen Fähigkeiten eröffnen können. Der Befähigungsansatz hat somit die Individuen im Blick, um deren Freiheit es geht, aber in gleicher Weise den gesellschaftlichen Kontext, in dem sie ein autonomes Leben führen wollen. Sen, dessen primärer Fokus sich auf die Not in den Ländern des Südens richtet, betont den gesellschaftlichen Kontext. Entwicklung als Prozess der Erweiterung realer Freiheit erfordere, „die Hauptursachen von Unfreiheit zu beseitigen: Armut wie auch Despotismus, fehlende wirtschaftliche Chancen wie auch systematischen sozialen Notstand, die Vernachlässigung öffentlicher Einrichtungen wie auch die Intoleranz oder die erstickende Kontrolle seitens autoritärer Staaten.“<sup>17</sup>

Die Fähigkeiten oder Verwirklichungschancen, über die Menschen verfügen, bestimmen, welche Lebensentwürfe sie realisieren können und wie umfangreich ihre diesbezüglichen Wahlmöglichkeiten sind. Das, was Menschen aus ihren Fähigkeiten oder Verwirklichungschancen machen, was sie sind und tun, wird im Befähigungsansatz *functionings* genannt, üblicherweise übersetzt mit Funktionen oder Funktionsweisen. Gemeint ist, ob Menschen gesund sind, wie sie sich ernähren, ob und wie sie ausgebildet sind, ob und was sie arbeiten, ob sie dabei eigene Ambitionen verwirklichen, ob sie eine Familie gründen, soziale Kontakte pflegen, sich an politischen Debatten beteiligen und ob die Art, in der sie leben, Selbstachtung ermöglicht.<sup>18</sup> Auch der Begriff der „Funktionen“ kann im Deutschen zu Missverständnissen verleiten, so als ginge es darum, dass Menschen in Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse möglichst gut „funktionieren“ können. Das ist natürlich nicht gemeint. Man könnte *functionings* statt mit Funktionsweisen auch schlicht mit Verwirklichung

oder Verwirklichungen übersetzen;<sup>19</sup> vermutlich würde dies das Verständnis erleichtern.

Der Begriff der Funktionsweise ist normativ gesehen neutral. Er beinhaltet keine moralische Wertung, sondern beschreibt lediglich Verhaltensweisen. Entsprechend kann der Begriff Funktionsweise eine gesundheitsbewusste Ernährung genauso meinen wie einen nachlässigen Umgang mit seiner Ernährung oder auch den Gebrauch von Drogen. Fähigkeiten oder Verwirklichungschancen beschreiben den Raum der Möglichkeiten; Funktionen sind das, was Menschen von diesen Möglichkeiten realisiert haben. Je größer die Wahlmöglichkeiten, die ein Mensch hat, sein Leben zu gestalten, desto größer ist seine reale Freiheit.<sup>20</sup>

Dabei sind Verwirklichungschancen und Verwirklichungen nicht nur einzeln, sondern auch in ihrer Gesamtheit zu betrachten. Gut ausgebildete alleinerziehende Frauen, beispielsweise, haben die Fähigkeit, eine anspruchsvolle Arbeit auszufüllen, zugleich tragen sie Verantwortung für ihre Kinder, zwei für ihr Leben sehr zentrale Funktionen. Beide Fähigkeiten aber gleichzeitig in befriedigender Weise zu verwirklichen, ist ihnen nur möglich, wenn es die dafür erforderlichen Betreuungseinrichtungen gibt, erst diese schaffen die reale Freiheit, nicht gezwungen zu sein, das eine oder das andere zu vernachlässigen.<sup>21</sup>

### **Verwirklichungschancen als Maßstab menschlicher Wohlfahrt**

Sen führt gewichtige Gründe an, warum Verwirklichungschancen und nicht wirtschaftliche Ressourcen die entscheidende Währung sind, um die Lebensbedingungen von Menschen zu beurteilen. Er verweist immer wieder auf das Beispiel behinderter Menschen, die zum Ausgleich der Benachteiligungen, die mit ihrer Behinderung verbunden sind, mehr Mittel benötigen, um die gleichen elementaren Dinge tun zu können, die nicht behinderten Menschen offen stehen.<sup>22</sup> Sie brauchen je nach Lage ihrer Behinderung zusätzliche Mittel, um ebenfalls mobil sein zu können, kulturelle Angebote zu nutzen oder am Arbeitsleben teilzunehmen. In einem Sozialstaat, der den Anspruch hat, Teilhabe zu ermöglichen, ist dies eigentlich

selbstverständlich. Aber auch bei uns gibt es in der Auseinandersetzung zu einem Bedingungslosen Grundeinkommen Forderungen nach einer radikalen Vereinfachung unseres Sozialsystems, dem vorgeworfen wird, zu bürokratisch zu sein. Die Ablösung des Sozialstaats heutiger Prägung durch ein für alle gleiches Bedingungsloses Grundeinkommen sei ein System, das „radikal einfach“ und daher „radikal gerecht“ sei.<sup>23</sup> Aus dem Blickwinkel der Verwirklichungschancen zeigt sich aber unmittelbar, dass eine gleiche Ressourcenausstattung mit nicht akzeptabler Ungleichheit in anderen Dimensionen verbunden sein kann.

Das ist auch in vielfältigen anderen Zusammenhängen so. Die gleiche Ressourcenausstattung aller Schulen erscheint allenfalls auf den ersten Blick gerecht. Wenn wir nicht den Anspruch aufgeben wollen, dass auch Kinder aus prekären Milieus ihre Potentiale entfalten können, dann gibt es gute Gründe, Schulen, die viele dieser Kinder aufnehmen, mit mehr Ressourcen auszustatten als andere Schulen. Damit aber werden staatliche Mittel ungleich verteilt, nicht willkürlich, sondern aus wohlüberlegten Gründen, um die krasse Ungleichheit der Verwirklichungschancen zu mildern, die sich sonst verfestigen würden.

Einkommen ist eine wichtige Dimension, um Ungleichheit zu messen. Aber der Blick auf Verwirklichungschancen eröffnet eine Differenzierung, die Sen betont. Man müsse „zwischen dem Einkommen als *Meßeinheit* für Ungleichheit und als *Mittel* zur Verringerung von Ungleichheit unterscheiden“<sup>24</sup>. Umverteilung ist ein unverzichtbares Mittel ausgebauter Sozialstaaten, aber sie muss nicht immer der beste Weg sein, einer unakzeptabel hohen Ungleichheit der Einkommen und der Lebensperspektiven entgegenzuwirken. Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, in bessere Elementarförderung und bessere Schulen, in befähigende soziale Dienstleistungen können mittel- und langfristig stärkere Wirkungen erzeugen.

Sens Forschungen gaben wichtige Impulse dafür, das Verständnis von Entwicklung zu erweitern und eine mehrdimensionale Messung von Entwicklung durchzusetzen. Der heute verwandte Index der menschlichen Entwicklung kombiniert drei für die Verwirklichungschancen von Menschen zentrale Dimensionen: die Fähigkeit, ein langes und gesundes Leben zu führen, gemessen an der Lebens-

erwartung bei Geburt, die Fähigkeit, Wissen zu erwerben, gemessen an der Zahl der Schul- und Ausbildungsjahre, sowie die Fähigkeit, einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen, gemessen am Pro-Kopf-Einkommen.<sup>25</sup> Auch das ist ein einfacher Indikator menschlicher Entwicklung, aber er ermöglicht einen breiteren Blick. Sen erläutert die Fehlschlüsse, wenn wir allein auf das Einkommen schauen, am Beispiel der Lebenserwartung der schwarzen Bevölkerung in den USA. Wird allein das Einkommen betrachtet, scheint „aus internationaler Perspektive gesehen ... die Benachteiligung der Schwarzen in Amerika zur Bedeutungslosigkeit zu verblassen“.<sup>26</sup> Sie sind im Durchschnitt schlechter gestellt als die weißen Amerikaner, aber ihr Einkommen ist um ein Mehrfaches höher als das der Bevölkerung in ärmeren Ländern. Bei der Lebenserwartung und damit „der elementaren Verwirklichungschance, ein reifes Lebensalter zu erreichen und nicht eines vorzeitigen Todes zu sterben“,<sup>27</sup> zeigt sich die Benachteiligung jedoch sehr deutlich; die schwarze Bevölkerung in den USA schneidet dabei nicht besser, sondern eher schlechter ab als die Bevölkerung in einer Reihe asiatischer Länder, die im Vergleich zu den USA nur als arm bezeichnet werden können.<sup>28</sup>

### **Persönliche und soziale Umwandlungsfaktoren**

Aus Sicht des Befähigungsansatzes ist es entscheidend, dass das Ausmaß der realen Freiheit – das Leben, das Menschen zu führen in der Lage sind – nicht nur von den Ressourcen abhängt, zu denen sie Zugang haben, sondern auch von „Umwandlungsfaktoren“, die aufgrund persönlicher Konstitution oder gesellschaftlicher Bedingungen höchst unterschiedlich sein können. Amartya Sen betont, „dass unterschiedliche Menschen aufgrund persönlicher Eigenschaften oder unter dem Einfluss ihrer geographischen oder sozialen Umwelt oder durch ihre relative Benachteiligung ... sehr unterschiedliche Chancen haben, allgemeine Ressourcen (etwa Einkommen und Vermögen) in Befähigungen, also das, was sie tatsächlich tun oder nicht tun können, umzuwandeln“.<sup>29</sup> Sen unterscheidet zwischen persönlichen und sozialen Umwandlungsfaktoren. Zu den persönlichen Umwandlungsfaktoren gehören die körperliche Konstitution, das

Geschlecht, Intelligenz, kognitive Fähigkeiten und Motivation sowie andere Merkmale, die in der jeweiligen Person liegen. Menschen sind unterschiedlich; bezüglich körperlicher Konstitution und Intelligenz verteilt die Natur ihre Gaben höchst ungleich. Der Befähigungsansatz legt keinen durchschnittlichen Normmenschen zugrunde, sondern erfasst die Vielfalt menschlichen Lebens.

Welche Einschränkungen sich aus persönlichen Umwandlungsfaktoren ergeben, ist nicht zu trennen von den sozialen Umwandlungsfaktoren der Gesellschaft, in der Menschen leben; dazu zählen die sozialen Normen, Geschlechterbeziehungen, die politischen Verhältnisse und Machtbeziehungen. In einer Gesellschaft ohne Geschlechterdiskriminierung wäre das Geschlecht für die Umwandlung von Fähigkeiten in Verwirklichungen (weitgehend) irrelevant. Wenn in Einstellungsverfahren Menschen mit Migrationshintergrund subtil oder offen diskriminiert werden, dann führt eben auch eine gute Ausbildung nur zu einer eingeschränkteren Verwirklichung der betroffenen Menschen auf dem Arbeitsmarkt im Vergleich zu Menschen, die keiner Diskriminierung ausgesetzt sind. Wenn Menschen aufgrund sehr langer Arbeitslosigkeit das Vertrauen in ihre Fähigkeiten verloren haben, scheitern sie auch beim Zugang zu Stellen, die sie mit ihren Qualifikationen ausfüllen könnten. Wenn jedoch die aktive Arbeitsmarktpolitik darauf Rücksicht nimmt, etwa indem für einen Übergangszeitraum Beschäftigungsmöglichkeiten mit intensiver sozialer Begleitung angeboten werden, kann der hemmende persönliche Umwandlungsfaktor kompensiert werden. Wer sich schwertut, komplexere Informationen zu lesen und zu verstehen, kann sich im deutschen Sozialstaat schlecht zurechtfinden; aber eine gute, bürgerfreundliche Beratung, die möglichst zu einer Hilfe wie aus einer Hand führt, würde dem entgegenwirken. Und ein letztes Beispiel: Wer dauerhaft und legal in Deutschland lebt, hat den rechtlich garantierten Zugang zu einem im internationalen Vergleich sehr guten Gesundheitssystem. Aber viele nutzen Angebote zur Prävention und Vorsorge nicht. Das kann an persönlichen Umwandlungsfaktoren liegen, etwa der mangelnden Bereitschaft oder Fähigkeit, sich zu informieren, oder der fehlenden Kraft, gesundheitsschädliches Verhalten zu ändern. Aber wie weit sich solche persönlichen Faktoren negativ auswirken, hängt auch davon ab, ob die Verantwortlichen

im Gesundheitssystem die soziale Dimension ihrer Arbeit ernst nehmen und in Strukturen arbeiten, die dies ermöglichen.

Wie diese Beispiele zeigen, sind viele der persönlichen wie auch der sozialen Umwandlungsfaktoren veränderbar. Und die nachteilige Wirkung ungünstiger persönlicher Umwandlungsfaktoren kann gemildert oder aufgehoben werden, wenn soziale Umwandlungsfaktoren anders gestaltet werden. Aus Sicht einer Politik der Befähigung ist dies eine durchaus optimistische Botschaft, denn es ergeben sich daraus Ansätze, Verwirklichungschancen zu erweitern. Persönliche und soziale Umwandlungsfaktoren sind gemeinsam in den Blick zu nehmen. Das geschieht häufig ungenügend, auch aus einer falschen Angst heraus, mit der Feststellung beschränkter persönlicher Umwandlungsfaktoren soziale Problemlagen zu „individualisieren“. Der Befähigungsansatz befördert den notwendigen offenen Blick, da er die Wirkungen aller Politik auf die Verwirklichungschancen in den Fokus seiner Betrachtung setzt.

Um Verwirklichungschancen zu erweitern und nachteiligen Umwandlungsfaktoren entgegenzuwirken, wird es häufig erforderlich sein, Ressourcen einzusetzen. Es gibt einen verfestigten Automatismus in der sozialpolitischen Debatte, in der jedes soziale Problem dann, aber auch nur dann als lösbar gilt, wenn „die Politik“ mehr Mittel bereitstellt. Diese Argumentation ist fester Bestandteil der DNA von Sozialverbänden. Häufig ist sie ja auch nicht falsch; um beispielsweise einen besseren Betreuungsschlüssel in der frühkindlichen Bildung zu erreichen – sicherlich eine dringende Herausforderung einer Politik der Befähigung –, wird man umfangreiche Mittel einsetzen müssen. Aber: Die Differenzierung, die der Befähigungsansatz ermöglicht, kann helfen, kritischer, als dies bisher geschieht, zu überprüfen, ob Ressourcenmangel das entscheidende Problem ist, und falls ja, wo Ressourcen am besten eingesetzt werden, um Wirkung zu erzielen. Mehr Geld muss nicht unbedingt helfen, wenn es nicht gelingt, nachteilige persönliche und soziale Umwandlungsfaktoren anzugehen. Es gibt wichtige Umwandlungsfaktoren, die nichts oder allenfalls am Rande damit zu tun haben, wie viele materielle Ressourcen zur Verfügung stehen, etwa Selbstachtung, Kooperationsbereitschaft oder Netzwerke in der Nachbarschaft.<sup>30</sup>

## Ein freiheitsorientierter Ansatz

Sen's Ansatz ist freiheitsorientiert. Er versteht, wie bereits gesagt, Entwicklung als Prozess der Erweiterung „realer Freiheiten“. Sen verwendet den Begriff im Plural. Was „reale Freiheiten“ bedeuten, muss näher erläutert werden. Der Begriff zielt nicht auf Abgrenzung gegenüber einem liberalen Verständnis von Freiheit. Sen betont die Bedeutung der Freiheit von Willkürherrschaft, der Teilhabe an der demokratischen Willensbildung, des Rechts der freien Rede oder der freien Presse. In seinen Forschungen zu epidemischen Hungersnöten, die im 20. Jahrhundert auftraten, hat Sen (gemeinsam mit Jean Drèze) überzeugend dargelegt, dass nur in Ländern ohne funktionierende Demokratie mit regelmäßigen Wahlen, ohne Oppositionsparteien, freie Meinungsäußerung und freie Medien sich jene Ignoranz gegenüber den Lebensinteressen des hungernden Teils der Bevölkerung verfestigen konnte, die für Hungerkatastrophen mit Massensterben ursächlich war.<sup>31</sup> Auch widerspricht Sen der verbreiteten Sicht, die Demokratie sei ein „westliches“ Konzept; er verweist auf alte Traditionen partizipativer Regierungsführung und des öffentlichen Vernunftgebrauchs in nicht-westlichen Gesellschaften und damit auf die globalen Wurzeln der Demokratie.<sup>32</sup> Sen bekennt sich somit sehr eindeutig zu einem Verständnis von Freiheit, das die Freiheitsrechte beinhaltet, die auch aus einem liberalen Verständnis betont werden.

Aber der Begriff der „realen Freiheiten“ weist darüber hinaus; es geht Sen um eine Erweiterung der Chancen von Menschen, ein Leben zu führen, das sie aus ihren wohlüberlegten Gründen führen wollen. Eine solche Lebensführung kann auch in liberalen Gesellschaften, die die Bürgerrechte garantieren, aus vielfältigen Gründen eingeschränkt sein: aufgrund von materiellem Mangel bis hin zu bedrückender Armut, subtiler Diskriminierung, fehlender Bildung oder einem Arbeitsmarkt, der keine Chancen bietet. Aber auch einschränkende Traditionen oder sozialer Druck, dem Menschen nicht zu widerstehen gewachsen sind, können Handlungsoptionen einschränken. Aber bedeutet dies Unfreiheit? Es gibt durchaus eine Diskussion darüber, ob Sen den Begriff der Freiheit nicht überdehnt.<sup>33</sup> Der irritierende Befund, dass es nicht gelingt, den engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg nachhaltig zu lockern,

macht aus Deutschland kein Land in Unfreiheit. Aber Faktum ist, dass viele Jugendliche mit ungenügenden Voraussetzungen die Schule verlassen und somit nur sehr eingeschränkte Optionen auf ein gelingendes Leben haben, sie also an den Möglichkeiten eines freien, reichen, entwickelten Landes nicht ausreichend teilhaben. Ob man dieses Faktum als einen Mangel an realer Freiheit bezeichnet, mag strittig sein. Entscheidend ist, dass wir im öffentlichen Vernunftgebrauch, der die Demokratie ausmacht, bereit sind, das Problem zur Kenntnis zu nehmen, und es als Aufforderung verstehen, das Mögliche zu tun, die Kluft zu reduzieren. Dieser Herausforderung muss sich eine Politik der Befähigung stellen.

### **Ansatz allein zur Armutsbekämpfung?**

Der Befähigungsansatz hat breite Anwendung gefunden bei der Analyse der Lebensverhältnisse in armen Ländern und bei der Entwicklung von Vorschlägen, wie Armut überwunden werden kann. Das verleitet zu dem Missverständnis, seine praktische Relevanz sei entsprechend begrenzt. Sen hat sich in seinem wissenschaftlichen Werk sehr ausführlich mit Armut befasst. Auch die amerikanische Philosophin Martha Nussbaum, die die wohl einflussreichste Theorie sozialer Gerechtigkeit entwickelt hat, die auf dem Befähigungsansatz beruht,<sup>34</sup> hat vorrangig basale menschliche Ansprüche im Blick. Nussbaum geht es „um die philosophischen Grundlagen einer Theorie grundlegender menschlicher Ansprüche, die von allen Regierungen als von der Menschenwürde gefordertes absolutes Minimum geachtet und umgesetzt werden sollten.“<sup>35</sup> Dazu hat sie eine Liste von Grundfähigkeiten erarbeitet, die in allen Gesellschaften zu garantieren sind, um ein Leben in Würde zu sichern. Diese Liste umfasst Leben, körperliche Gesundheit und körperliche Integrität, kognitive und emotionale Fähigkeiten, soziale Interaktion, die sozialen Grundlagen der Selbstachtung, politische Rechte und politische Partizipation und Teilhabe am wirtschaftlichen Leben.<sup>36</sup> Alle Regierungen unabhängig vom Entwicklungsstand und Reichtum der jeweiligen Gesellschaften haben bezüglich dieser Grundfähigkeiten Schwellenwerte zu sichern, die nicht unterschritten werden dürfen, da sonst ein

Leben in Würde gefährdet ist. In diesem Sinne schlage sie, so Nussbaum, „nur eine partielle und minimale Theorie der sozialen Gerechtigkeit vor.“<sup>37</sup> Aussagen darüber, was oberhalb dieser Schwellenwerte aus Gründen der Gerechtigkeit zu fordern ist, trifft Nussbaum nicht. Man kann Nussbaums Liste der grundlegenden Fähigkeiten als eine philosophische Fundierung<sup>38</sup> oder zumindest Veranschaulichung der Menschenrechte lesen. Ganz so „minimal“, wie Nussbaum dies sagt, ist ihre Theorie der Gerechtigkeit nicht; die Welt ist weit von einem Zustand entfernt, in dem die Ansprüche, die Nussbaum formuliert, für alle Menschen verwirklicht wären.

Sen, der konzeptionelle Wegbereiter des Befähigungsansatzes, war, wie bereits erwähnt, stark mit Fragen der Armut befasst. Mit dem Index menschlicher Entwicklung und den Millenniumsentwicklungszielen der Vereinten Nationen hat der Befähigungsansatz politische Wirkung entfaltet.<sup>39</sup> In Analysen zu Entwicklung und Armutsbekämpfung in Ländern des Südens hat der Befähigungsansatz breite Anwendung gefunden. Weit seltener dagegen ist er explizit genutzt worden, Gerechtigkeitsdefizite und sozialpolitische Herausforderungen in reichen Ländern zu analysieren.<sup>40</sup> Aber das bedeutet in keiner Weise, dass die Anwendbarkeit des Befähigungsansatzes auf die Probleme armer Länder beschränkt wäre. Der Befähigungsansatz kann unseren Blick auch auf die Herausforderungen in reichen Ländern produktiv weiten.

### **Keine soziale Gerechtigkeit ohne Befähigungsgerechtigkeit**

Kommen wir zurück auf die drei Prinzipien sozialer Gerechtigkeit, wie sie David Miller entfaltet hat und mit denen dieses Kapitel eingeleitet wurde. Befähigung ist für jedes dieser Prinzipien relevant. Gleichheit als Staatsbürgerin oder Staatsbürger erfordert zuallererst, dass die bürgerlichen Rechte qua Gesetz gewahrt sind und staatliches Handeln sie respektiert und schützt. In einer gefestigten Demokratie wie in Deutschland ist dies glücklicherweise ganz überwiegend der Fall, und wo es Defizite gibt, gibt es dazu eine Debatte oder zumindest engagierte Gruppen, die sich bemühen, das Defizit ins öffentliche Bewusstsein zu heben. Ungleich in ihrer staatsbürgerlichen Teil-

habe sind Menschen aber auch, wenn sie trotz gleicher Rechte von der politischen Teilhabe ausgeschlossen sind und sich durch Wahlabstinenz auch selbst ausschließen, etwa weil das Bildungssystem sie nicht erreichen und fördern konnte oder die Themen, die sie bewegen, in der politischen Kommunikation nicht vorkommen. Politische Gleichheit ist ohne Befähigung nicht zu erreichen.

Wenn staatliche Sozialpolitik durch Transferzahlungen sichert, dass bedürftige Menschen in Würde leben können, dominiert das Bedarfsprinzip, aber die anderen Prinzipien sozialer Gerechtigkeit sind nicht außen vor. Denn der Bedarf muss so bestimmt werden, dass hilfebedürftige Menschen auch ihre Rechte als Staatsbürgerinnen und Staatsbürger realiter wahrnehmen können, beispielsweise über die Mittel verfügen, sich angemessen zu informieren. Daher hat, so das Bundesverfassungsgericht, eine menschenwürdige Grundsicherung neben der physischen Existenz auch die materiellen Voraussetzungen zu sichern, die „für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.“<sup>41</sup> Auch sollte die Grundsicherung so ausgestaltet sein, dass bedürftige Menschen, die am Arbeitsmarkt teilhaben können, so unterstützt werden, dass sie diese Option auch wieder wahrnehmen können.

Das Verdienstprinzip ist in ökonomischen Beziehungen grundlegend, aber mit ihm ist noch nichts dazu ausgesagt, wie Menschen überhaupt in die Lage kommen, Leistungen erbringen zu können, die dann Grundlage ihres Anteils an der Wertschöpfung sind. Am Verdienstprinzip nagt somit ein berechtigter Zweifel. Auch eine Politik der Befähigung, wie sie in diesem Buch an zahlreichen Beispielen entfaltet werden soll, wird keine Gleichheit der Verwirklichungschancen schaffen. Es würde den Befähigungsansatz heillos überfordern, wenn man dies von ihm erwartete. Das Missverständnis, aus dem Befähigungsansatz folge zwingend die Forderung nach Gleichheit der Verwirklichungschancen, ist durch eine oberflächliche Rezeption von Sens Schrift „Gleichheit wovon?“ befördert worden. Sen antwortet auf die von ihm gestellte Frage mit seiner Position, was er für die Verteilung für relevant hält, fordert aber keine Idealwelt gleicher Verwirklichungschancen.<sup>42</sup> Es geht Sen in erster Linie dar-

um, Wege aufzuzeigen, eklatante Gerechtigkeitsdefizite abzubauen, nicht um einen utopischen Gegenentwurf.

Sen verneint ausdrücklich die Frage, ob Chancengleichheit im Sinne einer Befähigungsgleichheit zu fordern ist. „Wir dürfen“, so Sen, „der Chancengleichheit natürlich Bedeutung zubilligen, aber das impliziert nicht, dass wir Chancengleichheit sogar dann fordern müssen, wenn diese Forderung in Konflikt mit anderen wichtigen Erwägungen gerät. So signifikant diese Gleichheit ist, ‚übertrumpft‘ sie doch nicht zwangsläufig alle anderen gravierenden Erwägungen (zu denen auch nicht auf Chancen zentrierte signifikante Aspekte der Gleichheit gehören), mit denen sie in Widerspruch stehen könnte.“<sup>43</sup> Sen gibt hierzu ein Beispiel, das, wie er sagt, „ziemlich brutal wirken mag“: Ein Leben in Gesundheit führen zu können und nicht eines vorzeitigen Todes zu sterben, ist zweifelsfrei eine äußerst entscheidende Befähigung. Männer sind hier, wie ihre niedrigere Lebenserwartung zeigt, benachteiligt. „Wenn man“, so Sen weiter, „sich ausschließlich um Chancen (und nichts anderes) kümmern würde, ... dann könnte man ein Argument entwickeln, das dafür spricht, Männern bessere medizinische Versorgung zu geben als Frauen, um das natürliche männliche Handicap auszugleichen.“<sup>44</sup> Eine solch engstirnige Konzeption der Gleichheit der Verwirklichungschancen verstieße jedoch massiv gegen Fairnessregeln.

Auch kann der Abbau von Ungleichheit der Verwirklichungschancen auf einem Feld die Ungleichheit an anderer Stelle erhöhen. Heute gibt es weit bessere Möglichkeiten, Beruf und Familie zu verbinden, weil sich gesellschaftliche Normen radikal geändert haben und es eine Betreuungsinfrastruktur gibt, von der Eltern früher nur träumen konnten. Zudem ist die lange bestehende Qualifizierungslücke (noch nicht jedoch die Lücke bei der Besetzung von Spitzenpositionen) zwischen Männern und Frauen in den letzten Dekaden geschlossen worden. Aus Sicht einer Politik der Befähigung ist dies ein großer Gewinn; es erweitert die Verwirklichungschancen vieler Frauen. Aber es führt zu mehr Ungleichheit an anderer Stelle. Die gemeinsame Erwerbstätigkeit hochqualifizierter Partner hat neben anderen Faktoren dazu beigetragen, dass die Einkommen der Haushalte der gehobenen Mitte überdurchschnittlich stark gestiegen sind.<sup>45</sup>

Auch diejenigen, die eine möglichst gleiche Verteilung der Einkommen für wünschenswert halten, werden jedoch, wenn sie nicht vernagelt sind, den Abbau der Diskriminierung von Frauen bei der Ausbildung und auf dem Arbeitsmarkt nicht für einen Nachteil halten.

Der wichtigste Grund, eine Politik der Befähigung nicht mit der Erwartung zu überfrachten, vollständige Gleichheit der Verwirklichungschancen herzustellen, ist aber, dass keine Politik, zumal keine, die die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger akzeptiert, dies durchsetzen kann. Die Forderung, Gerechtigkeit herzustellen, muss sich an Akteure richten, die Möglichkeiten haben, die soziale Wirklichkeit nach Prinzipien der Gerechtigkeit, wie immer sie definiert sind, zu gestalten; sonst bleibt jedes Gerechtigkeitspostulat wirkungslos.<sup>46</sup> Nicht allein die Natur verteilt ihre Gaben höchst ungleich; wie Menschen ihre Potentiale entfalten können, wird in starker Weise von den sehr unterschiedlichen Kontexten bestimmt, die ihre Familien ihnen bieten, welche sprachlichen, sozialen und kulturellen Fähigkeiten ihnen dort vermittelt werden, ob sie ermutigt werden, Interessen zu entwickeln, sich anzustrengen und zu lernen, ob sie in emotionaler Stabilität aufwachsen und Selbstvertrauen entwickeln können.

Das heißt aber nicht, sich mit dem Status quo zufriedenzugeben.<sup>47</sup> Dem Verdienstprinzip ist ohne Chancengerechtigkeit nicht zur Geltung zu verhelfen. Aber wie eng oder weit ist unser Verständnis von Chancengerechtigkeit? Ist allein gefordert, dass es beim Zugang zu Vergünstigungen wie begehrten Bildungswegen oder herausfordernden Arbeitsstellen keine Diskriminierung gibt, insbesondere nach Geschlecht, sozialer oder ethnischer Herkunft? Dann geht es um Auswahlkriterien, die sich unmittelbar aus der zu übernehmenden Funktion ergeben, insbesondere um Talent, Können und Leistungsbereitschaft, so wie sich diese im Prozess der Sozialisation entwickelt haben.

So wichtig Chancengerechtigkeit in diesem Sinne ist, mit dieser Engführung kapituliert man vor den höchst ungleichen Startbedingungen, die Menschen haben. Zum Abbau sozialer Ungleichheit kann ein so eng verstandenes Konzept von Chancengerechtigkeit wenig beitragen. Der Befähigungsansatz ermöglicht eine mittlere Position zwischen Kapitulation und wirkungsloser Utopie. Er schärft

unseren Blick auf das, was getan werden kann, um ungünstigen Startbedingungen entgegenzuwirken, ohne die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger einzuschränken. In diesem Sinne ist Befähigungsgerechtigkeit weit anspruchsvoller als Chancengerechtigkeit.



# FELDER DER BEFÄHIGUNG



### **3. Bessere Bildung bei weniger Ungleichheit ist möglich!**

#### **Bildung und der Zufall der Geburt**

Die Forderung nach besserer Bildung ist in aller Munde. Das ist keineswegs falsch. Das Bildungssystem ist eine zentrale Instanz der Befähigung. Zu Recht beklagt wird der in Deutschland enge Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg. Dass dies nicht hinzunehmen sei, darauf können sich nahezu alle politischen Lager einigen. Wenn aber den vielfältigen Appellen für mehr und bessere Bildung Veränderung folgen soll, so müssen wir darüber sprechen, warum die Verhältnisse so zäh sind und ob vielleicht der Wunsch nach Abbau von Bildungsschranken in der Mitte der Gesellschaft weniger verbreitet ist, als es den sonn- und werktäglichen Appellen zu entsprechen scheint.

Ein mehr oder weniger enger Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildung zeigt sich in allen Ländern, die diesbezügliche Untersuchungen zulassen. Der Zufall der Geburt wirkt überall: Kinder werden in Familien hineingeboren, die materiell gesichert oder arm, eher stabil oder zerrüttet sind, in denen Kinder ermutigt oder in ihrer Entwicklung behindert werden. Aufgrund der Bedeutung der familiären Sozialisation beim Spracherwerb und der Entwicklung kognitiver Kompetenzen ist es bisher keinem Bildungssystem gelungen, den Zusammenhang zwischen Herkunft und Bildungserfolg einfach aufzulösen. Familien sind eine Quelle sozialer Ungleichheit, in einer freien Gesellschaft ist dies grundsätzlich zu akzeptieren.

Daraus ist häufig der Schluss gezogen worden, dass Chancengleichheit eine leere Worthülse sei.<sup>1</sup> Heißt dies, dass in einer gerechten Gesellschaft nicht mehr zu fordern wäre als ein minimales Verständnis von Chancengerechtigkeit? Ihm zufolge soll der Zugang zu einer begehrten Ausbildung, beruflichen Stellung oder einem Amt frei von Diskriminierung und damit ausschließlich nach Kriterien erfolgen, die mit der auszufüllenden Funktion unmittelbar zusammenhängen. Wenn die Kinder, die bei ihrer Geburt ein gutes Los gezogen haben, dabei die Nase vorn haben, weil sie behütet und ge-

fördert wurden und damit mehr Kompetenzen mitbringen, die für die zu besetzende Position relevant sind, so sei daran nichts aussetzen. Diese Position aber kapituliert vor den Zufällen der Geburt und der sozialen Herkunft.

Zur Kapitulation besteht jedoch kein Anlass. Die empirische Bildungsforschung zeigt einerseits, dass in allen Bildungssystemen ein Zusammenhang besteht zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg, sie zeigt aber zugleich, dass die Intensität dieses Zusammenhangs höchst unterschiedlich ist. Nicht das Prinzip einer völligen Chancengleichheit, mit dem die Wirkung der familiären Sozialisation aufgehoben würde, kann Referenzpunkt unserer Gerechtigkeitsüberlegungen sein; dies führte in utopische und damit folgenlose Gefilde oder gar in die Phantasmen freiheitswidriger Eingriffe gegen die Familien. Aber wir können uns messen lassen an dem, was möglich wäre, den Zufall der Geburt abzumildern, und was hierzu anderenorts bereits geleistet wird.

### **Lesekompetenz in Deutschland – ein Krisenindikator**

In diesem Vergleich allerdings steht das Bildungswesen in Deutschland keineswegs gut da. Das zeigte zuletzt wieder die PISA-Studie 2018, eine internationale Erhebung zu den Kompetenzen 15-jähriger Jugendlicher in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften. Der turnusmäßige Schwerpunkt 2018 war die Lesekompetenz, erhoben in einem Test aus praxisrelevanten Aufgaben, mit denen ermittelt werden kann, wie flüssig Jugendliche am Ende der Pflichtschulzeit lesen können, ob sie in der Lage sind, relevante Texte und Informationen auszuwählen, die Texte zu verstehen, Schlüsse zu ziehen und über sie zu reflektieren. Erhoben wurde auch, ob Jugendliche die Qualität und Glaubwürdigkeit von Texten einzuschätzen vermögen, eine Kompetenz, die angesichts der breiten Nutzung digitaler Medien statt Lexika oder Nachschlagewerken immer mehr an Bedeutung gewinnt.<sup>2</sup>

Die PISA-Forscher ermitteln so sechs Kompetenzstufen.<sup>3</sup> Wer auf Kompetenzstufe 1 liest, zeigt völlig ungenügende Leseleistungen, er kann nur die wörtliche Bedeutung einfacher Sätze und kurzer Ab-

schnitte verstehen und nur Aufgaben der Interpretation und Verknüpfung lösen, die einfach und klar definiert sind. Er kann eigentlich, wenn man die Beschreibung dieser Stufe ohne Beschönigung zusammenfasst, nicht richtig lesen. Erst auf der Kompetenzstufe 2 erreichen Schülerinnen und Schüler ein Mindestmaß alltagstauglicher Lesekompetenz. Sie können immerhin die Hauptaussage eines Textes von mittlerer Länge erkennen und die Bedeutung eines begrenzten Textteils interpretieren, nach ausdrücklicher Anweisung können sie auch über die Funktion und die Form von Texten reflektieren.<sup>4</sup> Je höher die Stufen, desto komplexer sind die Aufgaben, die Jugendliche beim Lesen bewältigen können. Mehr und mehr sind sie in der Lage, unterschiedliche Quellen zusammenzuführen, Informationen zu ermitteln, die nicht unmittelbar erkennbar sind, Texte in ihren Kontext einzuordnen und – auf den beiden höchsten Kompetenzstufen – Widersprüche in den Texten zu reflektieren, Hypothesen zu hinterfragen und die Glaubwürdigkeit von Quellen zu bewerten. Die Zuordnung der Jugendlichen erfolgt über ein Punktesystem; wer im Test weniger als 188 Punkte erzielt, erreicht nicht die unterste Kompetenzstufe, scheitert somit bereits beim wörtlichen Verständnis kurzer, einfacher Sätze. Wer mehr als 698 Punkte erreicht, liest auf der höchsten Kompetenzstufe, die PISA erfasst.<sup>5</sup>

Die durchschnittliche Lesekompetenz liegt 2018 in Deutschland signifikant oberhalb des OECD-Durchschnittes; im Jahr 2000, beim ersten PISA-Test, war sie signifikant unterdurchschnittlich, was damals den PISA-Schock auslöste. Allerdings bedeutet ein „signifikanter“ Unterschied in der Sprache der Statistiker nur, dass dieser nicht auf den Zufallsfehler zurückzuführen ist, der bei Stichprobenerhebungen unvermeidlicherweise auftritt; damit ist noch nichts darüber ausgesagt, ob der Unterschied bedeutend ist. Die 15-Jährigen in Deutschland haben 2018 eine mittlere Lesekompetenz von 498 Punkten, verglichen mit 487 Punkten im OECD-Durchschnitt, was angesichts einer Skala von mehreren hundert Punkten keine allzu große Differenz ist. Estland, Finnland oder Irland haben mit einem Mittelwert um 520 Punkte deutlich bessere Leseleistungen ihrer Jugendlichen zu verzeichnen.<sup>6</sup> Gegenüber Deutschland bedeutet das immerhin den Lernfortschritt von einem halben Schuljahr.<sup>7</sup>

Aber immerhin, die Leseleistungen haben gegenüber 2000 zugenommen, wenn auch mit einer sich abflachenden Tendenz.<sup>8</sup> Nach 2000 ist einiges unternommen worden, was offensichtlich Wirkung zeigte, der Ausbau der frühkindlichen Bildung, die Erstellung nationaler Bildungsstandards 2003 durch die Kultusministerkonferenz, ein bundesweites Programm „Bildung durch Sprache und Schrift“ zur Unterstützung lokaler Kooperationen, zahlreiche Projekte zur Leseförderung auf Länderebene; zudem entstanden viele private Initiativen wie Lesepatenschaften an Schulen.<sup>9</sup> Mangelnde Lesekompetenz ist nichts Schicksalhaftes. Im Trend nicht verbessert über die Reihe der PISA-Erhebungen haben sich dagegen die Schülerleistungen in Mathematik, in Naturwissenschaft ist der Trend sogar negativ; in beiden Feldern liegen die mittleren Leistungen in Deutschland oberhalb des OECD-Durchschnitts, wobei die Differenz nicht sehr groß ist.<sup>10</sup>

Auch wenn es gewisse Fortschritte bei der Leseleistung gegeben hat, ist die positive Rahmung, mit der die letzten PISA-Ergebnisse im Dezember 2019 präsentiert wurden, verstörend. „Deutschland stabil über OECD-Durchschnitt“, so das Bundesbildungsministerium,<sup>11</sup> „Gute Ergebnisse im Lesen“, so das nationale PISA-Konsortium.<sup>12</sup> Aber PISA 2018 zeigt eben auch, dass jeder Fünfte der 15-Jährigen nicht die Lesekompetenzstufe 2 erreicht, also besonders leseschwach ist und nicht hinreichend auf eine spätere Ausbildung vorbereitet ist. An den Gymnasien sind es 2018 „nur“ 2 %, an den nicht-gymnasialen Schularten jedoch 29 %.<sup>13</sup> Als nicht-gymnasial werden ganz unterschiedliche Schulformen erfasst, die Hauptschulen, Schulen mit mehreren Bildungsgängen, Integrierte Gesamtschulen und Realschulen. Die Hauptschule wird nicht mehr gesondert ausgewiesen, da die Schulstrukturen der Bundesländer nicht mehr vergleichbar sind. Die Probleme der Hauptschule verschwinden in einer Mischgruppe von völlig unterschiedlichen Schulformen. 2012, als die Hauptschule noch gesondert erfasst wurde, lag dort der Anteil der besonders leseschwachen Schülerinnen und Schülern bei 44 %, <sup>14</sup> es ist nicht anzunehmen, dass die Verhältnisse heute wesentlich besser sind. Die bereits erwähnten Länder Estland, Finnland und Irland zeigen nicht nur eine höhere durchschnittliche Lesekompetenz als Deutschland,

dort gelingt es zugleich, den Anteil der besonders leseschwachen Jugendlichen zu halten.<sup>15</sup>

### **Zusammenhang mit der sozialen Herkunft**

Die Daten zeigen einen irritierend engen Zusammenhang zwischen der Lesekompetenz und der sozialen Herkunft der Jugendlichen. PISA erfasst diese über den beruflichen Status und die Bildungsdauer der Eltern und die Ausstattung der Haushalte mit Wohlstandsgütern.<sup>16</sup> Diejenigen, die aus dem untersten Viertel der nach Herkunftstatus geordneten Jugendlichen kommen, zeigen Leseleistungen von durchschnittlich 450 Punkten, die Jugendlichen aus dem obersten Viertel dagegen haben im Durchschnitt 113 Punkte mehr; das ist ein massiver Unterschied von anderthalb Kompetenzstufen. Die Differenz liegt weit oberhalb des OECD-Durchschnitts von 89 Punkten. Auch die anderen Länder haben das Problem eines ausgeprägten Zusammenhangs von sozialer Herkunft und Bildungserfolg, aber in Deutschland ist dieser Zusammenhang besonders stark.<sup>17</sup> Auch das ist nichts Schicksalhafteres. Immerhin hat sich die Lesekompetenz der Kinder von un- und angelernten Arbeitern und auch von Vor- und Facharbeitern zwischen PISA 2000 und PISA 2018 verbessert, in der erstgenannten Gruppe immerhin um eine halbe Kompetenzstufe.<sup>18</sup> Es gibt also Hoffnung.

Ähnliche Diskrepanzen zeigen sich beim Zuwanderungshintergrund. Sind beide Eltern in Deutschland geboren, so sind 13 % ihrer Kinder besonders leseschwach, ist dagegen ein Elternteil im Ausland geboren, sind es 21 %, sind beide Eltern im Ausland geboren, der Jugendliche aber in Deutschland, sind es 28 %. Das sind Unterschiede, die man dramatisch nennen muss. Von den zugewanderten Jugendlichen der ersten Generation, d. h. die Eltern und auch der Jugendliche sind im Ausland geboren, erreichen sogar 55 % nicht die Kompetenzstufe 2.<sup>19</sup> Allerdings ist zu erwarten, dass ein Teil von ihnen mit längerem Aufenthalt in Deutschland noch aufholen kann.

Zuwanderungshintergrund und sozialer Status hängen eng zusammen; ein Teil, aber eben nur ein Teil der Unterschiede zwischen Jugendlichen mit und ohne Zuwanderungshintergrund erklärt sich

aus den Unterschieden in der sozialen Lage beider Gruppen.<sup>20</sup> Wie lange hält die spezifische Benachteiligung der Zugewanderten an? Bei den Jugendlichen mit Zuwanderungshintergrund der zweiten Generation, die also in Deutschland geboren wurden, sieht das Bild anders aus. Wenn die soziale Herkunft in die Analyse einbezogen wird, gibt es zwischen ihnen und den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund keinen signifikanten Unterschied in der Lesekompetenz mehr.<sup>21</sup> Das heißt im Klartext: Bei Kindern der zweiten Zuwanderergeneration wirkt „nur noch“ die Benachteiligung aufgrund der sozialen Herkunft. Jugendliche und Eltern aus sozial benachteiligten Familien haben, ob mit oder ohne Migrationshintergrund, das gleiche Interesse: sie sind angewiesen auf ein Bildungssystem, das sich der Herausforderung stellt, den engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildung deutlich zu verringern.

Schwache Leseleistungen haben Langzeitfolgen für Jugendliche, selbst wenn es ihnen gelingt, mit Ach und Krach eine Ausbildung abzuschließen und beruflich Fuß zu fassen. Fehlt eine solide Lesekompetenz als Grundlage, gehen alle gut gemeinten Appelle zum lebenslangen Lernen ins Leere; angesichts des raschen Wandels in vielen Branchen ist dies eine düstere Aussicht. Wem es nach einem schulisch schlechten Start nicht gelingt, seine Lesekompetenzen später zu erweitern, wer nicht beruflich gefordert ist zu lesen, ist in großer Gefahr, als Erwachsener auf den Stand eines „funktionalen Analphabeten“ zurückzufallen. Etwa 12 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und damit 6,2 Millionen Menschen in Deutschland leben einer Erhebung von 2018 zufolge „mit geringer Literalität“, zwei Millionen von ihnen können nur mit Mühe einzelne Wörter lesen, die anderen etwa vier Millionen Menschen können zwar einzelne Sätze lesen, aber keine zusammenhängenden, auch kürzeren Texte verstehen. Ihnen misslingt auch bei einfachen Beschäftigungen das Lesen schriftlicher Anweisungen. Viele von ihnen arbeiten, etwa als Hilfskräfte in der Gastronomie oder im Baugewerbe, sind also nicht völlig aus der Berufswelt ausgegrenzt.<sup>22</sup> Und dennoch stellt fehlende Lesefähigkeit in einer literalen Gesellschaft eine harte Form der sozialen Exklusion dar, schambesetzte Versuche, das Unvermögen vor anderen zu verbergen, mit inbegreifen.

Ein bedrückendes Problem ist auch, dass die Freude am Lesen in Deutschland unter dem Durchschnitt der OECD-Länder liegt und zudem rückläufig ist. Die Hälfte der Jugendlichen gibt an, nur zu lesen, wenn sie muss; nur ein Viertel der Jugendlichen zählt Lesen zu ihren liebsten Hobbys, ein Drittel hält Lesen schlicht für Zeitverschwendung. Bei Jungen ist dies ausgeprägter als bei Mädchen. Auch gibt es starke Unterschiede zwischen den Schulformen; zu einem guten Drittel sind Gymnasiasten „Lesemuffel“, sie geben an, nicht zum Vergnügen zu lesen; bei den Schülern der nicht-gymnasialen Schulformen sind es 57 %. Verbunden ist dies mit starken Unterschieden, wie die Schüler ihre Kompetenzen einschätzen und welche Schwierigkeiten sie beim Lesen empfinden. Das führt zu positiver Verstärkung bei den guten, und zu einem Teufelskreis bei den leseschwachen Schülerinnen und Schülern. Wer Freude am Lesen hat und sich mehr zutraut, liest mehr und erwirbt eine höhere Lesekompetenz, was dann auch wieder die Freude am Lesen erhöht. So werden gute Schülerinnen und Schüler besser, die schwachen aber schlechter.<sup>23</sup>

PISA enthält eine eigentlich optimistische Botschaft, die aber nicht überall gerne gehört wird, weil sie zugleich dem Bildungssystem in Deutschland kein schmeichelhaftes Zeugnis ausstellt: Es gibt Länder, deren Jugendliche höhere, zum Teil deutlich höhere mittlere Leseleistungen als Deutschland zeigen, in denen zugleich aber der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Lesekompetenz geringer ist. Zu diesen Ländern gehören Estland, Kanada, Polen, Finnland und Irland. Schweden, Großbritannien, Norwegen und Australien zeigen ähnliche, allenfalls geringfügig höhere Leseleistungen im Vergleich zu Deutschland, aber auch bei ihnen ist der Zusammenhang zur sozialen Herkunft weniger eng. Ein Teil der genannten Länder weist im Vergleich zu Deutschland einen deutlich geringeren Anteil besonders leseschwacher und einen deutlich höheren Anteil besonders lesestarker Jugendlicher auf; bei keinem der genannten Länder sind diese Werte schlechter.<sup>24</sup> Das heißt, die Erfolge einer geringeren Ungleichheit bei den Leseleistungen werden nicht durch Abstriche bei der Förderung der Qualität erkauft.

## **PISA und die Grabenkämpfe der Bildungsdebatte**

Die PISA-Forscher stellen diese Ergebnisse fest. Was sich aus ihnen politisch ergeben sollte, verraten ihre Daten nicht unmittelbar. Und hier beginnt der politische Streit. Wie weit ist die Migrationspolitik verantwortlich? Deutschland ist Zielland vieler Einwanderer mit geringen beruflichen Qualifikationen und entsprechend niedrigem sozialen Status; die damit verbundenen Probleme der Qualifizierung haben Länder nicht, die, wie etwa Kanada, ihre Migrationspolitik auf die Gewinnung gut ausgebildeter Zuwanderer ausrichten.<sup>25</sup> Aber auch wenn man den sozialen Status berücksichtigt, zeigen sich Nachteile für Migranten; nicht nur in Deutschland, sondern auch in einigen Ländern wie Norwegen, Schweden oder Finnland, die bezüglich der Förderung von Jugendlichen aus sozial benachteiligten Familien besser dastehen.<sup>26</sup> Migration ist eine Herausforderung für das Bildungssystem, aber keine Rechtfertigung, den Status quo für unveränderlich zu halten.

Mit ihren Befunden gerät die PISA-Forschung in die Grabenkämpfe der deutschen Bildungsdebatte.<sup>27</sup> Da die PISA-Ergebnisse alle Akteure herausfordern müssen, die im Bildungssystem Verantwortung tragen, gibt es reflexartige Zurückweisungen. Bildung sei mehr als der Kompetenzerwerb, den PISA misst. Das stimmt natürlich. PISA hatte nie den Anspruch, einen vollständigen Bildungskanon abzu prüfen. PISA schließt an die angelsächsische Literacy-Tradition an; Lesekompetenz, mathematisches und naturwissenschaftliches Verständnis stehen im Fokus. Nur muss man sich deswegen nicht auf das hohe Ross der deutschen Bildungstradition setzen. Wenn 20 % der 15-Jährigen nicht richtig lesen können, dann kann es bei ihnen mit den weiterreichenden Bildungszielen, mit dem Ideal der allgemeinen Menschenbildung, auch nicht so weit her sein. Es geht, so der Bildungsforscher und der erste Leiter der deutschen PISA-Erhebung, Jürgen Baumert, „um Kompetenzen, die jeder Angehörige der nachwachsenden Generation ausnahmslos zu erwerben hat, soll er nicht von gesellschaftlicher Exklusion bedroht sein ... Alle Schülerinnen und Schüler sollen die Lerngelegenheiten und Unterstützung erhalten, die sie benötigen, um die kognitiven, sozialen und selbstregulativen Basisqualifikationen zu erwerben, die sie befähigen,

am wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Leben in Selbstachtung teilzunehmen.“<sup>28</sup> PISA hat offengelegt, dass dieses erforderliche „Bildungsminimum“ von vielen nicht erreicht wird. Da muss man nicht krampfhaft einen Widerspruch zur deutschen Bildungstradition konstruieren, um sich gegen die für Deutschland herausfordernden PISA-Ergebnisse zu immunisieren.

Der Reflex gegen PISA speist sich auch aus einer Abwehr bildungsökonomischer Überlegungen. Als anrühlich gilt schon, dass eine Organisation wie die OECD, die gegründet wurde, die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu fördern, sich um Bildungsfragen kümmert. PISA sei Teil eines „bildungsindustriellen Komplexes“, eines weltumspannenden Netzwerkes, das die nationalen Bildungstraditionen ausheble und Bildung durch Humankapital ersetze; dies sei Teil einer neoliberalen Agenda.<sup>29</sup> Wenn allerdings unser Wohlstand einschließlich eines guten Sozialstaats und eines leistungsfähigen Bildungssystems einer soliden wirtschaftlichen Grundlage bedarf, so ist schwer nachzuvollziehen, was daran verwerflich sein soll, sich auch um die humanen Grundlagen der Ökonomie zu kümmern. Unter dem Aspekt individueller Verwirklichungschancen wäre es doch absurd, wenn das Bildungssystem nicht den Anspruch hätte, auch die Kompetenzen zu vermitteln, die erforderlich sind, um auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein.

Man kann mit Verweis auf PISA zweifelsohne auch Reformen begründen, die fragwürdig sind; aber die Entscheidung darüber wird von Bildungsinstanzen der souveränen Nationalstaaten getroffen, nicht von irgendwelchen geheimen Akteuren weltweiter Netzwerke. Man muss sich auch nicht daran beteiligen, bereits aus kleinen Punktdifferenzen, die nicht statistisch signifikant sind, Rankings wie im Sport zu zimmern, wo eine Hundertstelsekunde darüber entscheiden kann, wer auf dem Podest steht. Hier gibt es in der journalistischen Rezeption von PISA durchaus einigen Unfug.<sup>30</sup> Man kann einfach PISA als das nehmen, als was es gedacht ist, als Instrument, eine solide Datenbasis zu schaffen, um zu einer substantiellen Reformdebatte beizutragen. Hier wirkt PISA. Das Problem der Verfestigung sozialer Ungleichheit durch das Bildungssystem wird erst seit dem PISA-Schock in einer breiteren Öffentlichkeit wahrgenommen.

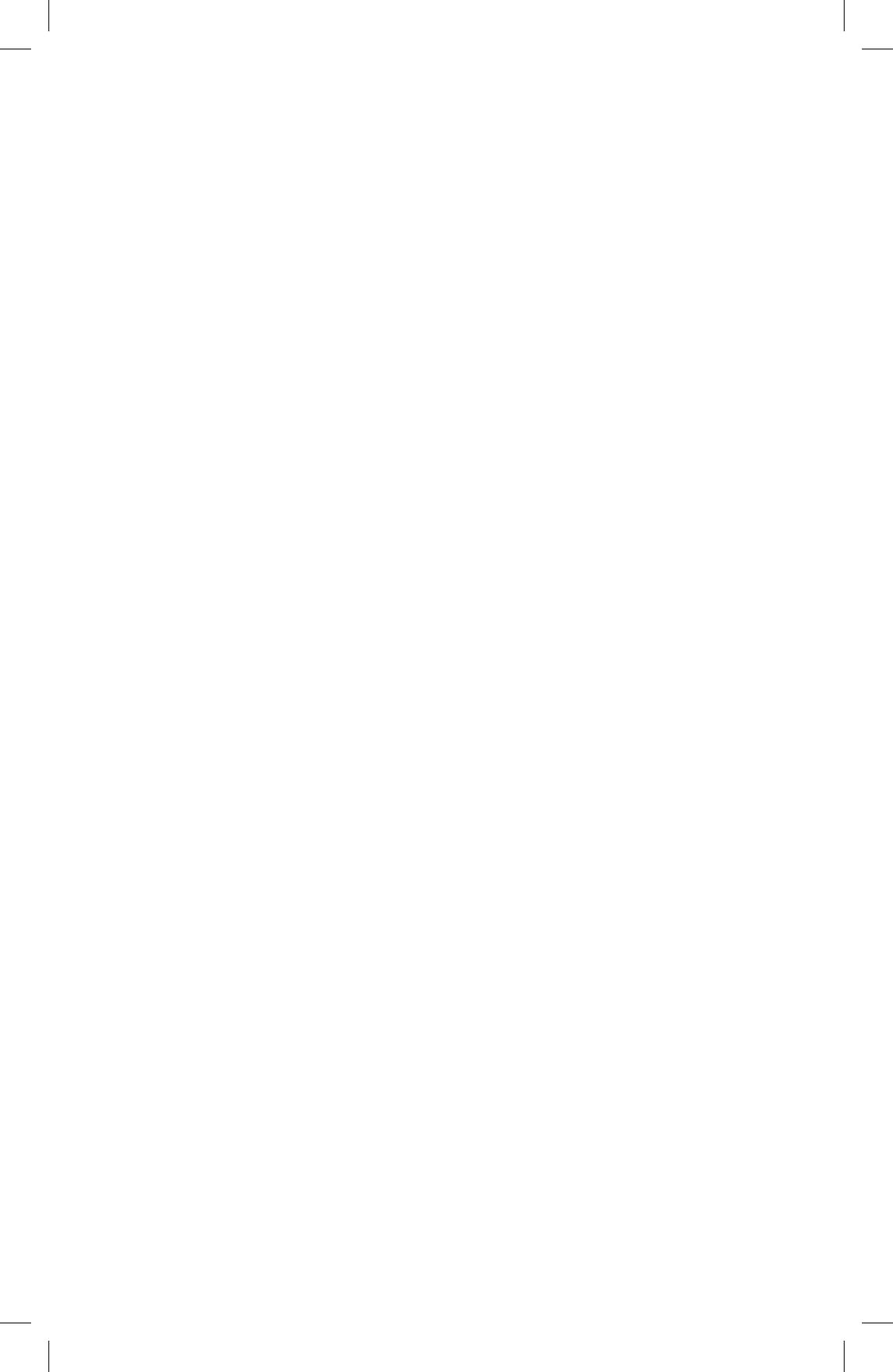
Die PISA-Ergebnisse treffen in Deutschland auf eine verhärtete Diskussion zur Schulstruktur. In den meisten Bundesländern findet bereits im Alter von 10 Jahren eine Aufteilung der Schülerinnen und Schüler nach den in der Grundschule erbrachten Leistungen und den vermuteten Leistungspotentialen statt. Für den Direktor des Bereichs Bildung und Kompetenzen der OECD und internationalen Koordinator der PISA-Studie, Andreas Schleicher, ist die frühe Selektion in einem gegliederten Schulsystem eine, wenn nicht die Hauptschwäche des deutschen Bildungssystems. Schleicher ist Deutscher, er hatte als 10-Jähriger keine Gymnasialempfehlung bekommen; sein Vater, ein Pädagogikprofessor, eröffnete ihm daraufhin über die Waldorfschule den Weg zum späteren Einser-Abitur.<sup>31</sup> Deutschland habe es, so Schleicher, nach dem Zweiten Weltkrieg versäumt, dem Beispiel nord-europäischer Staaten zu folgen „und das auf Schichtzugehörigkeit basierende dreigliedrige Sekundarschulsystem abzuschaffen.“<sup>32</sup> Die schichtspezifische Aufteilung der Kinder auf Schultypen sei in frühen Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung eine effiziente Bildungsstrategie gewesen, als die Nachfrage nach Hochqualifizierten sehr klein war. Man habe den Bedarf gedeckt, indem man den Einsatz der Bildungsressourcen auf jene Jugendliche konzentriert habe, „die im Hinblick auf den Bildungsstand und das Einkommen der Eltern den günstigsten Hintergrund in der Gesellschaft“ aufwiesen. Heute sei dies nicht nur ungerecht, sondern auch äußerst ineffizient.<sup>33</sup>

Diese schroffe Zurückweisung des dreigliedrigen Schulsystems bringt dessen Anhänger in Deutschland in Rage. Die OECD musste Schleicher gegen massive Forderungen aus Deutschland verteidigen, ihn abzulösen. In der Sicht der Befürworter ist das gegliederte Schulwesen „begabungsgerecht“, so der Philologenverband, die Interessenvertretung der Gymnasiallehrerinnen und -lehrer.<sup>34</sup> Die Aufteilung der Schüler erfolge also nicht nach sozialer Schichtung, sondern nach dem individuellen Begabungspotential. Verwiesen wird auch auf vielfältige Möglichkeiten, zwischen Schulformen zu wechseln und damit im gegliederten System aufzusteigen, wenn die Leistung und Motivation gegeben seien.

Abgesehen davon, dass die Bewertung des Begabungspotentials und die Schullaufbahnempfehlungen seitens der Lehrkräfte von der sozialen Herkunft der Kinder beeinflusst werden,<sup>35</sup> ist zu betonen,

dass Begabung keine statische Kategorie ist, die Kinder haben oder nicht haben. Welche Potentiale Schülerinnen und Schüler entfalten können, hängt wesentlich davon ab, wie förderlich das Umfeld ist, in dem sie lernen. Insbesondere das Lernumfeld der Hauptschulen hat sich kontinuierlich verschlechtert, da immer weniger Eltern die Hauptschule für ihre Kinder wählten und wählen und immer weniger Kinder dorthin verwiesen wurden und werden. Wenn in manchen Regionen nur noch 10 % der Schülerinnen und Schüler überhaupt die Hauptschule besuchen, konzentrieren sich dort viele, die nur wenig häusliche Unterstützung erfahren und oft in familiären Konfliktsituationen leben.<sup>36</sup> Dann lernen Jugendliche in einem Milieu, in dem sie keine Begabungen entfalten können und sich für sie wenig Chancen eröffnen, im weiteren Bildungsweg aufzusteigen. Da Schulstrukturfragen lange hoch konfliktiv, oft folgenlos und bis zur Erschöpfung erörtert wurden, wird die Diskussion heute oft mit dem Hinweis abgewehrt, die Schulstruktur sei letztlich nicht von Bedeutung, es käme allein auf die Qualität des Unterrichts und das Engagement der Lehrenden an. Qualität und Engagement sind zweifelsfrei von großer Bedeutung. Wenn aber Schulstrukturen zur Konzentration benachteiligter Kinder und Jugendlicher in einer Dichte führen, die qualitativ guten Unterricht massiv erschwert und engagierte Lehrkräfte verzweifeln lässt, dann lassen sich Qualität und Engagement nicht von Schulstrukturfragen trennen.

Aus dem „Elend der Hauptschule“ und der „Unantastbarkeit des Gymnasiums“ heraus erklärt der Erziehungswissenschaftler Klaus-Jürgen Tillmann den Trend zu einem zweigliedrigen Schulsystem, das in 11 der 16 Bundesländer heute Alltag ist. Die nicht-gymnasialen Schulformen werden mehr und mehr zusammengeführt. Selbstredend verschwinden mit einer Änderung der Schulstruktur nicht die Lern- und Lebensprobleme der bisherigen Hauptschülerinnen und -schüler, aber sie lernen in einer von der sozialen Herkunft her stärker gemischten Schülerschaft und in einem Lernmilieu, das ihnen mehr Anregungen bietet; auch die Belastung durch störendes Schülerverhalten ist geringer als vorher. Ein Automatismus ist dies selbstverständlich nicht. Die Zweigliedrigkeit ist eine Antwort auf das Elend der Hauptschule, ohne das Gymnasium anzutasten und damit politisch höchstriskante Konflikte einzugehen.<sup>37</sup>



## 4. Duldet die bürgerliche Mitte Befähigung für alle?

### Widersprüchliche Erwartungen

Die Bildungspolitik ist mit widersprüchlichen Erwartungen konfrontiert. Bildungsbürgerliche Eltern wollen ein Bildungssystem, das ihren sozialen Status für ihre Kinder sichert. In der gehobenen Mitte gibt es vielfältigste Angebote zur Befähigung: ein anregendes Klima zu Hause, eine elaborierte Sprache, Musikunterricht, Zugang zu Kulturangeboten, Auslandsaufenthalte. Es ist nichts dagegen einzuwenden, dass die bürgerliche Mitte ihre Kinder voranbringen will. Familien sind originäre Akteure der Befähigung. Die dort vermittelten Kompetenzen, Kulturtechniken und Haltungen schaffen Grundlagen für einen erfolgreichen Prozess von Bildung und Ausbildung. Die Befähigungsleistungen der Familien sind für die Sicherung des materiellen Wohlstands und der Demokratie, die auf reflektierte Diskurse angewiesen ist, gleichermaßen unverzichtbar.

Aber will diese Mitte auch, dass *alle* Kinder Zugang zu guter Bildung haben? Auf den ersten Blick sind die Ergebnisse von Umfragen ermutigend. Mit dem Bildungsmonitor 2019 des ifo Instituts sind 4.000 repräsentativ ausgewählte Erwachsene in Deutschland zu Aspekten der Ungleichheit im Bildungssystem befragt worden. Der Informationsstand über die bestehenden Bildungsungleichheiten ist erstaunlich gut. Die Mehrheit weiß, dass große Leistungsunterschiede nicht vorrangig zwischen Jungen und Mädchen oder Stadt und Land bestehen, dass es also nicht mehr das sprichwörtliche katholische Mädchen vom Lande der 1960er Jahre ist, das die Benachteiligung im Bildungssystem versinnbildlicht. Die Befragten wissen, dass insbesondere Kinder aus sozial benachteiligten Familien und Kinder mit Migrationshintergrund häufig den Anschluss an eine gute Bildung nicht schaffen. Ihre Vermutungen decken sich also recht gut mit der empirischen Bildungsforschung. Eine breite Mehrheit bewertet Bildungsungleichheit zudem als problematisch. 95 % halten es für sehr wichtig oder wichtig, allen Kindern ein möglichst hohes Bildungsniveau zu ermöglichen, ein ähnlich hoher Anteil will die Förderung von Kindern aus armen Familien. 70 % setzen sich

auch dafür ein, mehr staatliche Mittel für Kinder aus schlechter gestellten Familien bereitzustellen.<sup>1</sup> Soziale Maßnahmen finden auch in anderen Umfragen große Zustimmung, solange die Teilnehmer nicht zugleich mit der Frage konfrontiert werden, ob sie auch zu entsprechend höheren Steuerzahlungen bereit sind. Um die impliziten Kosten einer gezielten Förderung abzubilden, sind die Befragten im Bildungsmonitor auch vor die Wahl gestellt worden, ob sie dafür sind, den höheren Mitteleinsatz spezifisch benachteiligten Kinder zugutekommen zu lassen oder gleichmäßig allen Kindern. Wird die Frage so gestellt, dreht sich das Bild. Etwa 70 % sprechen sich dann für einen Mitteleinsatz „mit der Gießkanne“ aus, und zwar nahezu unterschiedslos, ob es sich um Kindertagesstätten, Grundschulen oder weiterführende Schulen handelt.<sup>2</sup>

Dabei findet eine breite Mehrheit es als höchst ungerecht, wenn Ungleichheit Folge der familiären Herkunft ist, während sie Ungleichheit, die auf eigener Anstrengung beruht, als gerecht ansieht. Ein meritokratisches, am Verdienst orientiertes Gerechtigkeitsverständnis ist dominant, auch unter den Befragten des Bildungsmonitors.<sup>3</sup> Die ganz überwiegende Mehrheit der Befragten ist aber zugleich davon überzeugt, dass der Erfolg im Leben hauptsächlich oder eher Folge eigener Anstrengung statt äußerer Umstände ist, zu denen auch die familiäre Herkunft zu zählen ist.<sup>4</sup> Somit ergibt sich ein widersprüchliches Bild: Die Bildungsungleichheit ist – auch dank der Debatten nach dem PISA-Schock – durchaus im öffentlichen Bewusstsein, die Politik soll auch handeln, allerdings ist offensichtlich der Zufall der sozialen Herkunft nicht so präsent oder handlungsleitend, dass mehr als eine Minderheit einer spezifischen Konzentration zusätzlicher Mittel auf die Förderung benachteiligter Schüler zustimmen würde. Mehr Personal, mehr Geld, bessere Lernbedingungen für diejenigen, die von zu Hause wenig Ressourcen mitbringen können, dies stößt dann doch auf hohe Vorbehalte in der Mitte. Das ist für eine Politik der Befähigung ein herausfordernder Befund.

Denn de facto fließen staatliche Bildungsmittel in weit höherem Maße an Kinder aus der bürgerlichen Mitte als an Kinder aus benachteiligten Familien, da die erstgenannten zu weit höheren Anteilen das Gymnasium besuchen, somit länger beschult werden, und ihnen danach Universitäten offen stehen, die gebührenfrei sind. Auch

gibt es an Gymnasien in der Regel vielfältigere Förderangebote, wie die deutschen PISA-Forscher feststellen: „Gerade den Schülerinnen und Schülern an nicht gymnasialen Schulen, von denen ein relativ hoher Anteil über sehr geringe Lesekompetenzen verfügt, werden damit insgesamt eher wenige außerunterrichtliche Lerngelegenheiten angeboten.“<sup>5</sup> In Schulen, in denen vorwiegend Kinder aus Familien mit niedrigerem sozialem Status lernen, leidet auch häufiger der Unterricht unter dem Mangel an Lehrkräften, so die Überzeugung der Schulleiterinnen und Schulleiter, die für PISA 2018 befragt wurden.<sup>6</sup> Es wäre ein Akt ausgleichender Gerechtigkeit, wenn mehr Mittel zielgerichtet an Schulen mit einer sozialökonomisch benachteiligten Schülerschaft flössen, auch wenn eine große Zahl besser gestellter Eltern offenbar befürchten, dass dadurch ihre Kinder diskriminiert werden könnten.

### **Bildungsanxiety als Folge von Abstiegängsten**

Hinter der Abwehr einer stärkeren Berücksichtigung kompensatorischer Zielsetzungen beim Einsatz von Bildungsressourcen dürfte die in der bürgerlichen Mitte verbreitete „Bildungsanxiety“ stehen. Diesen Begriff hat der Soziologe Heinz Bude geprägt.<sup>7</sup> Treiber der Bildungsanxiety sind vehemente Ängste, den Status, den man selbst erreicht hat, nicht an die Kinder weitergeben zu können. Diese Anxiety treibt auch jene um, die infolge der Bildungsexpansion seit den 1960er Jahren zu den ersten in ihren Familien gehörten, die einen akademischen Abschluss erreicht haben. Parallel mit der Bildungsexpansion veränderte sich die Beschäftigungsstruktur: mehr Positionen, die mit Entscheidungsbefugnissen und Autonomie verbunden sind, mehr Positionen im mittleren Management und im öffentlichen Dienst, mehr qualifizierte Büroberufe, weniger (Fach-)Arbeiter und Beschäftigte in der Landwirtschaft. Auch damals waren die Chancen aufzusteigen je nach Herkunft ungleich verteilt, aber sie stiegen auch für Kinder, deren Eltern keine qualifizierte Ausbildung hatten.<sup>8</sup> Deutschland war eine Aufstiegsgesellschaft und wurde, solange die Arbeitslosigkeit niedrig war, auch als solche wahrgenommen. Heute gilt Deutschland als „Abstiegsgesellschaft“, so der Titel eines vielbeach-

teten Buches des Soziologen Oliver Nachtwey. Dabei gibt es, was auch Nachtwey konzidiert,<sup>9</sup> auch heute, da sich die Berufsstruktur weiterhin verändert, mehr Auf- als Abstiege. Besonders ausgeprägt überwiegen bei den Männern in den westlichen Bundesländern die Aufstiege; die Frauen, die bezüglich Abitur und Studium längst mit den Männern gleichgezogen haben, können weit häufiger als früher den beruflichen Status des Vaters halten, auch wenn dieser eine herausgehobene Position hatte. In den östlichen Bundesländern halten sich Auf- und Abstiege in etwa die Waage bei einem leichten Überhang der Aufstiege.<sup>10</sup>

Daten können Ängste kaum zerstreuen. Die Sorge um die soziale Stellung, die die Kinder künftig erreichen werden, ist ja auch nicht völlig grundlos, denn schließlich gibt es neben Aufstiegen auch Abstiege. Wie bedrohlich dies empfunden wird, hängt auch davon ab, welche Vorstellung von Fortschritt und Aufstieg die Bewertung prägt.

Bei einem relativen Verständnis des Aufstiegs geht es allein um die Stellung von Menschen im Verhältnis zu den anderen Mitgliedern ihrer Gesellschaft, nicht darum, ob sich ihre Situation und die Situation der Gesamtgruppe, absolut gesehen, verbessert oder verschlechtert hat. Es wird betrachtet, ob Menschen, die in einer Periode ein Einkommen beispielsweise im untersten Fünftel der Einkommensverteilung hatten, in einer späteren Periode in ein höheres Fünftel aufgestiegen sind. Das können sie aber nur, wenn dort andere Platz gemacht haben, sei es, dass diese abgestiegen sind oder weiter aufgestiegen, aber dann müssen dort wiederum andere verdrängt worden sein. Ein relatives Verständnis des Aufstiegs führt somit in eine Nullsummenwelt und verdeckt sozialen Fortschritt, denn in dieser Betrachtung kann es gar kein Aufstiegsversprechen für alle geben, sondern nur Auf- und Abstiege, die sich die Waage halten. Dieser simple Zusammenhang kann, wenn er nicht verstanden oder bewusst manipulativ genutzt wird, als Grundlage für Empörungsliteratur dienen: Bleibt die Schichtung starr, kann man, völlig zu Recht, die fehlende Mobilität beklagen; gibt es aber relative Aufstiege, kann man den Blick auf die korrespondierenden Abstiege richten und darüber lamentieren, dass die Mitte in ihrem Status bedroht wird. Nur ein absolutes Verständnis führt aus dieser Nullsummenwelt hinaus.

Die absolute Betrachtung fragt: Leben wir besser als unsere Eltern? Im Vergleich mit der Generation der Eltern werden Aufstiege, wird eine Verbesserung der Lebensverhältnisse durchaus anerkannt, auch wenn das heutige Leben als stressiger angesehen wird als das, das die Eltern geführt haben.<sup>11</sup>

Bildungspanik setzt ein, wenn das Vertrauen in Sinn und Ertrag guter Bildung erodiert, diejenigen, die ebenfalls gut gebildet sind, zu bedrohlichen Konkurrenten auf einem als schrumpfend imaginierten Markt für qualifizierte Positionen werden und die Meinung sich breitmacht, nur noch im Wettlauf um immer höhere Bildungstitel und Weiterbildungszertifikate eine fragile Chance auf eine statussichernde Position ergattern zu können.

In der langen Phase steigender Massenarbeitslosigkeit konnten sich solche Bilder verfestigen. Der Soziologe Ulrich Beck hat 1986 in seinem Buch „Risikogesellschaft“ ein düsteres Bild von der Zukunft des Bildungswesens gezeichnet. Es erschien kurze Zeit nach der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl und war mit 100.000 verkauften Exemplaren wohl eines der erfolgreichsten wissenschaftlichen Bücher in Deutschland der letzten Dekaden; Beck traf den Nerv der Zeit. Das Bildungswesen werde, so Beck, zu einem Geisterbahnhof, an dessen Schaltern sich weiterhin Menschen geduldig anstellen, um eine Fahrkarte zu ergattern; aber es fahren kaum noch Züge, und wenn, dann sind sie ohnehin überfüllt und fahren nicht in die angegebene Richtung. Noch murren die Menschen in der Schlange nur verhalten, weil sie wissen, dass sie ohne Fahrkarte nie einen Zug besteigen werden; aber sie ahnen die Irrationalität des Systems. Beck bezog diese Zustandsbeschreibung ausdrücklich auch auf Hochschulabsolventen.<sup>12</sup> Auf dem Gipfelpunkt der Arbeitslosigkeit wagte Beck im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 die Prophezeiung, „in absehbarer Zeit“ werde in Deutschland die Hälfte der Beschäftigten „brasilianisch“, also prekär und diskontinuierlich, arbeiten; es ginge dann nicht mehr um die Umverteilung von Arbeit, sondern um die Umverteilung von Arbeitslosigkeit.<sup>13</sup> Solche Bilder müssen, wenn sie denn geglaubt werden, Bildungs- oder Bildungsfatalismus auslösen; die Bilder wirken auch heute nach, obwohl die schwarzen Zukunftsvisionen nicht eingetreten sind.<sup>14</sup> Tatsache ist aber, dass mit höherer Bildung in aller Regel auch ein individueller ökonomischer

Ertrag verbunden ist. Selbst in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit hatten Hochschulabsolventen – möglicherweise nach einem holprigen und verzögerten Berufsstart – nur ein geringes Risiko, dauerhaft arbeitslos zu sein.<sup>15</sup>

Aber was, wenn die frohe Kunde gar nicht durchdringt? Wie auch die Bürgerinnen und Bürger anderer europäischer Länder überschätzen die Deutschen das Ausmaß der Arbeitslosigkeit erheblich, im Durchschnitt ihrer Vermutungen (erhoben 2016) ergibt sich eine Arbeitslosenquote von 18 %, statt damals realiter etwa 5 %. Und 40 % der deutschen Bevölkerung wännen die Arbeitslosigkeit bei 20 % und mehr; dieser Anteil ist auch nicht kleiner geworden, als der Arbeitsmarkt boomte. Dass Menschen falsche Zahlen im Kopf haben, mag auf den ersten Blick nicht weiter beunruhigen. Wie problematisch dies aber in diesem Falle ist, zeigt ein weiterer Befund: Je stärker Menschen das Ausmaß der Arbeitslosigkeit überschätzen, desto niedriger ist ihr Vertrauen in das politische System und seine Institutionen.<sup>16</sup> Desto größer ist vermutlich auch ihre Zukunftsangst, sie ist ein Treiber der Bildungsangst.

Bildungsangst hat gravierende politische Folgen. Wer von ihr erfasst wird, empfindet den Bildungsaufstieg unterer sozialer Gruppen als Gefährdung der Statussicherung für den eigenen Nachwuchs, auch wenn er oder sie soziale Ungleichheit negativ bewertet. Versuche, die Grenzziehung zwischen dem Gymnasium und anderen Schulformen aufzuweichen oder die Selektion in die Schulformen erst zu einem späteren Alter der Kinder vorzunehmen, sind für Parteien auf Länderebene mit unkalkulierbaren Risiken verbunden. Spätestens nach der Niederlage des Schwarz-Grünen Senats in einer Volksabstimmung in Hamburg 2010 steht dies allen Bildungspolitikerinnen und -politikern deutlich vor Augen. Die Hamburger Schulreform vollzog mit der Bildung von Stadtteilschulen, in denen die Haupt-, Real- und Gesamtschulen zusammengeführt wurden, den Übergang zu einem zweigliedrigen Schulsystem; die Gymnasien wurden dabei nicht infrage gestellt. Zugleich sollte die Zeit des gemeinsamen Lernens aller Kinder in den Primarschulen auf sechs Jahre verlängert werden; dieses Element der Reform wurde nach einem erbittert geführten Streit in der Volksabstimmung mit deutlicher Mehrheit verworfen. Dabei hatten alle in der Bürgerschaft vertretenen Parteien

der sechsjährigen Primarschule zugestimmt.<sup>17</sup> Mit Bildungspolitik kann man, so die Lektion auf Landesebene, nicht unbedingt Wahlen gewinnen, aber verlieren kann man sie ohne Zweifel.

Das Gymnasium ist unantastbar. Auch wenn es dazu keine Befragungen gibt, kann man vermuten, dass auch die überzeugtesten Anhänger eines stärker inklusiven Bildungssystems in breiter Mehrheit bezüglich ihrer eigenen Kinder das Gymnasium bevorzugen, und nicht eine Gesamtschule. Hierzu der in München lehrende Soziologe Armin Nassehi: „Die linksliberale Mittelschicht ist sehr geübt darin zu sagen, dass sie zwischen Menschen unterschiedlicher Hautfarbe, Nationalität, Schicht und Milieu keine Unterschiede macht. Die Lebenspraxis aber macht diese Unterschiede sehr stark. Wir können beobachten, dass gerade in diesen Milieus sehr darauf geachtet wird, Schulen mit möglichst geringem Migrationsanteil zu wählen, nicht in Wohnvierteln mit sozialen Brennpunkten zu wohnen, Distinktionsgewinn zu machen. Wir reden universalistisch links, leben und verhalten uns dann aber partikularistisch rechts ... Wir kriegen linke Argumente unglaublich leicht über die Lippen, aber wenn es tatsächlich zum Schwur kommt, dann ist es nicht so einfach, tatsächlich universalistisch zu leben. Das ist eine gewisse Lebenslüge dieses Milieus.“<sup>18</sup>

Vielleicht sind, dies wäre eine in Nuancen optimistischere Interpretation, die Sorgen bildungsbürgerlicher Eltern nicht allein mit der Statuskonkurrenz und dem Wunsch zu erklären, sich nach unten abzuschotten. Es treibt sie auch die Sorge um, ihre Kinder könnten in der Schule nicht mehr so gefördert werden, dass die Grundlagen für ein anspruchsvolles Hochschulstudium gelegt werden. Bildungsreformer mögen versichern, dass das gemeinsame Lernen bis zur sechsten Klasse oder gar bis zum Ende der Schulpflicht mit einer konsequenten Individualisierung des Unterrichts verbunden werde, sodass alle Potentiale, auch diejenigen besonders begabter Kinder oder der Kinder, die bereits viel von zu Hause mitbekommen haben, sich optimal entfalten können. Die bildungsbürgerlichen Eltern hören die Botschaft wohl, doch es fehlt ihnen der Glaube. Den Mittelklassen, so Heinz Bude, zuzumuten, „sich zu sozialem Märtyrertum [zu] bekennen und ihre Kinder als Einsätze für die Aushandlung eines neuen gesellschaftlichen Kompromisses zu sehen, ist wirklichkeitsfremd.

Man kann in Deutschland gegen diese ‚Mehrheitsklasse‘ nichts auf den Weg bringen. Es hilft nichts. Man wird eine dritte Position finden müssen.“<sup>19</sup>

Eine Position also, die ohne die von Nassehi benannte Lebenslüge auskommt und die eine Perspektive eröffnet, Bildungsarmut zu bekämpfen, ohne die Bildungsaspirationen der Mitte zu gefährden. Dies ist deswegen unverzichtbar, weil anders es nicht möglich ist, einer Politik für mehr Bildungsgerechtigkeit politische Mehrheiten zu sichern. Auch auf dem Feld der Bildungspolitik gilt, dass ohne das Einverständnis der Mitte Menschen am Rande der Gesellschaft nicht dauerhaft wirksam zu helfen ist.

### **Spaltpilz Privatschulen?**

Selbst wenn sich politische Mehrheiten fänden, die Interessen bildungsbürgerlicher Eltern eklatant zu verletzen, so würde ein Teil von ihnen in Privatschulen auswandern. Derzeit besuchen 9 % der Schülerinnen und Schüler in Deutschland eine Privatschule, der Anteil hat sich gegenüber 1992 fast verdoppelt, auch weil in den östlichen Bundesländern nach der Wiedervereinigung ein Privatschulwesen aufgebaut wurde. Kinder akademisch gebildeter Eltern sind in den Privatschulen deutlich überrepräsentiert: 17 % der Akademikerkinder im Westen und 23 % derjenigen im Osten besuchen eine Privatschule. In Ost wie West ist dieser Anteil seit der Wiedervereinigung angestiegen, im Osten stärker als im Westen.<sup>20</sup> Der Anstieg zeigt, dass die Gefahr der Abwanderung bildungsbürgerlicher Eltern aus dem öffentlichen Schulwesen ernst zu nehmen ist.

Hinter der Entscheidung für eine private Schule seitens akademischer Eltern können unterschiedliche Motive stehen; die Hoffnung auf eine gute Schumatmosphäre oder die Förderung sozialer Kompetenz, ein spezifisches Profil, aber auch der Wunsch nach sozialer Distinktion. Sofern Eltern die Erwartung hegen, ihr Kind würde höhere Leistungen erzielen, so ist hier ein Vorteil der Privatschulen nicht nachweisbar. Auf den ersten Blick scheinen die Leistungen an Privatschulen höher zu sein, aber wenn der sozioökonomische Hintergrund der Schülerinnen und Schüler berücksichtigt wird, ver-

schwanden die Unterschiede.<sup>21</sup> Das heißt im Klartext: Ein Kind aus einer bildungsbürgerlichen Familie lernt auf einer Privatschule nicht mehr als auf einer öffentlichen Schule.

Privatschulen verbieten, um Bildungsungleichheit abzubauen? Diese Diskussion kommt immer wieder mal hoch. Das hieße, ein Monopol der staatlichen Schulen durchzusetzen; keine kirchlichen Schulen, keine Schulen mit reformpädagogischer Orientierung, keine Waldorfschulen. Das Grundgesetz garantiert aber das Recht, private Schulen zu errichten, und stärkt damit auch das Wahlrecht der Eltern. Eltern jede Alternative zum öffentlichen Schulwesen zu verbauen, hieße auch, ihnen die Möglichkeit zu nehmen, durch die Wahl alternativer Schulformen zum Ausdruck zu bringen, wo ihre Präferenzen liegen. Sich bittend an Schulleitung oder Schulbehörde zu wenden, wäre dann die einzige Option, wenn Eltern unzufrieden sind. Aber wie mächtig sind Bittsteller, wenn sie nicht im Notfall auch mit Abwanderung drohen können?

Von einigen sehr teuren Eliteinternaten abgesehen, sind die Privatschulen in Deutschland nicht einfach Kaderschmieden der Elite. Wir haben nicht die Situation wie in Großbritannien, wo ein hoher Anteil der Ministerinnen und Minister und der obersten Richterschaft von wenigen elitären Privatschulen kommen, dort schon ihre Netzwerke für ihre spätere Karriere geknüpft haben, die sie dann auf den beiden Eliteuniversitäten des Landes weiterknüpfen konnten.<sup>22</sup> Private Schulen bei uns können zum Rettungsanker werden, wenn Kinder an öffentlichen Schulen zu scheitern drohen. Dennoch, das Problem der sozialen Selektion im deutschen Schulsystem ist real und es kann verstärkt werden, wenn Privatschulen als Vehikel genutzt werden, damit Kinder möglichst nur mit dem eigenen Milieu Kontakt haben. Nur: Schlicht aufgrund des (noch) geringen Anteils der Privatschulen liegt das größere Problem im öffentlichen Schulwesen selbst, das ebenfalls sozial selektiv wirkt. Bei den Privatschulen ist Politik nicht ohne Steuerungsmöglichkeiten, denn sie unterliegen staatlicher Aufsicht. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben dafür eine weise Regel vorgegeben: Die Genehmigung soll nur erteilt werden, wenn „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird.“<sup>23</sup> Das könnten diejenigen Bundesländer, die hier Defizite aufweisen, besser beherzigen.<sup>24</sup>

Die staatliche Förderung der Privatschulen kann die Existenz privater Schulen auch sicherstellen, wenn niemand aufgrund zu hoher Schulgebühren vom Besuch einer Privatschule ausgeschlossen wird. Und gerade die kirchlichen Schulen, die eine sehr starke Stellung im Privatschulwesen haben, könnten es sich zur Aufgabe machen, auch Kinder aus benachteiligten Milieus und Kinder mit Migrationshintergrund verstärkt zu fördern.

## 5. Bildungsgerechtigkeit fördern, ohne die Bildungsaspirationen der Mitte zu gefährden

### Schulfrieden: Gute Schulen für alle

Ein befähigendes Schulsystem muss kompensatorisch wirken und zugleich den Aspirationen des Bildungsbürgertums gerecht werden, sonst verweigert dieses die Gefolgschaft, wandert in Privatschulen aus und verliert das Interesse an guten öffentlichen Schulen. Das Gymnasium muss man als sakrosankt ansehen. Zwar zeigt die vergleichende Bildungsforschung, dass es Länder gibt, in denen Schülerinnen und Schüler bis zum Ende der Pflichtschulzeit in einer gemeinsamen Schule lernen und dies nicht mit einer Schwächung von Spitzenleistungen einhergeht. Allerdings vermag der Verweis hierauf bildungsbürgerliche Eltern nicht zu beruhigen, wenn sie das Gymnasium in Gefahr wännen. In der bildungspolitischen Debatte werden immer wieder einzelne Elemente aus den Systemen anderer Länder herausgepickt, um die jeweils eigenen bildungspolitischen Positionen zu untermauern.<sup>1</sup> Finnland beschult seine Kinder bis zur neunten Klasse gemeinsam und ist laut PISA bei der Lesekompetenz und der naturwissenschaftlichen Kompetenz höchst erfolgreich. Aber dieses Faktum allein kann den Streit um Schulstrukturfragen nicht befrieden.

Denn es wirken auch andere, ebenfalls entscheidende Faktoren, die den Erfolg des finnischen Schulsystems erklären können; verschiedenste Reformoptionen können sich mit einer gewissen Berechtigung auf Finnland berufen. Finnland hat die Umstellung auf ein Gesamtschulsystem Ende der 1960er Jahre mit massiven Anstrengungen verbunden, die Unterrichtsqualität zu verbessern. Schon in den 1960er Jahren hat das Land an internationalen Schulerfolgsvorschungen teilgenommen. Der Lehrerberuf ist, obwohl er nicht mit einer herausgehobenen Bezahlung verbunden ist, beliebt und genießt hohes soziales Ansehen. Es gibt weit mehr Bewerberinnen und Bewerber für eine Lehrerausbildung als Studienplätze, was ermöglicht, die Zulassung zur Ausbildung an ein Eignungsverfahren zu knüpfen. Die Kommunen haben eine vergleichsweise hohe Auto-

nomie im Rahmen der Vorgaben eines zentralen Rahmenlehrplans. Der Unterricht ist stärker individualisiert; Förderlehrer, die eng mit den Klassenlehrerinnen zusammenarbeiten, lernen einzeln oder in kleinen Gruppen mit denjenigen, die im Unterricht (noch) nicht mitkommen, auf der Grundlage eines individuellen Lehrplans. Förderunterricht zu erhalten gilt nicht als Stigma, auch wenn Schülerinnen und Schüler aus Elternhäusern mit niedrigem sozialem Status und mit Migrationshintergrund deutlich überrepräsentiert sind. Finnland integriert zudem psychologische und soziale Beratungsdienste in die Schulen, was es ebenfalls erleichtert, Kinder aus benachteiligten Milieus besser fördern zu können.<sup>2</sup>

Wenn es möglich wäre, nach Abwägung aller Argumente für und gegen das gegliederte Schulsystem, gestützt auf eine möglichst unvoreingenommene Auswertung aller empirischen Befunde, ohne Zorn und Eifer, in Deutschland eine Gemeinschaftsschule für alle etwa bis zur neunten Klasse einzuführen, dann würde es sich lohnen, diese Debatte intensiv zu führen. Aber diese Option ist unreal. Die politischen Risiken einer radikalen Schulstrukturreform sind für alle politischen Lager viel zu hoch; die Debatte bleibt daher folgenlos. Ebenso fruchtlos ist es, im Föderalismus die Schuld allen Übels zu verorten. Auch die Option eines bundeseinheitlichen Schulsystems stellt sich nicht. Die Länder werden nie einer Einschränkung ihrer Zuständigkeit zustimmen, die ihre Existenzberechtigung infrage stellt. Auch bleiben die, die ein zentralstaatliches Bildungssystem befürworten, überzeugende Argumente dafür schuldig, warum sie von ihm bundesweit exzellente Leistungen erwarten; es könnte ja auch schlicht einheitlich mittelmäßig sein und die bisherigen Probleme in neuer Zuständigkeit weiter verwalten.

Wenn man trotz dieser Strukturbedingungen nicht kapitulieren will, bleibt nur der Weg, unter den spezifischen Bedingungen des deutschen Bildungssystems die Lernbedingungen für alle Schülerinnen und Schüler zu verbessern. Das heißt nicht, dass Schulstrukturfragen belanglos sind. De facto verändert sich die Schulstruktur. Da die Hauptschule kaum noch Akzeptanz bei Eltern findet, gibt es in den Bundesländern einen eindeutigen Trend zu einem zweigliedrigen Schulsystem, bestehend aus dem Gymnasium und einer nicht-gymnasialen Schulform, die in den Bundesländern uneinheitlich bezeich-

net wird, als Oberschule, Stadtteilschule oder Gemeinschaftsschule. Baden-Württemberg hat die Gemeinschaftsschule neben dem weiter existierenden dreigliedrigen Schulsystem eingeführt, nur noch Bayern hält an der klassischen dreigliedrigen Schulstruktur fest, benennt aber die Hauptschulen in Mittelschulen um.<sup>3</sup>

Eine entscheidende Frage wird sein, ob der Prozess der schleichenden Entwertung, den die Hauptschule durchgemacht hat, dann künftig die nicht-gymnasiale Gemeinschaftsschule befallen wird. Wird sie künftig die neue Restschule, weil mehr und mehr Eltern versuchen werden, ihr Kind auf das Gymnasium zu bringen? Das wird von der Qualität der nicht-gymnasialen Schulform abhängen und von den Perspektiven, die sie Schülerinnen, Schülern und Eltern bietet. In einem zweigliedrigen Schulsystem werden die Kinder aus benachteiligten Milieus, die bisher ganz überwiegend in der Hauptschule waren, in einer Gemeinschaftsschule lernen, hoffentlich in einem Umfeld, das ihnen mehr Lernchancen eröffnet; aber sie werden ihre spezifischen Belastungen mitbringen. Die Sortierung nach sozialer Herkunft erfolgt dann in zwei statt in drei Strängen. Welche Voraussetzungen erhalten die Gemeinschaftsschulen, um Kinder und Jugendliche differenziert zu fördern? Können sie temporäre Leistungsdefizite in kleineren Gruppen bearbeiten? Ist die Integration von Sozialarbeit und die Kooperation mit sozialen Diensten im Umfeld der Schule Normalität? Haben Lehrerinnen und Lehrer Zeitressourcen, um intensiv mit Eltern zusammenzuarbeiten, die nicht die Voraussetzungen mitbringen, die bei bildungsbürgerlichen Eltern selbstverständlich sind? Wie attraktiv ist die Gemeinschaftsschule für bildungsbürgerliche Eltern? Gibt es chancenreiche Wege, auch über die Gemeinschaftsschule bei einer entsprechenden Leistungsentwicklung später das Abitur abzulegen, idealiter in einer eigenen Oberstufe? Verliert die weiterhin zum Ende der vierten Klasse und damit sehr früh zu treffende Schullaufbahnentscheidung etwas von ihrer Selektionsdramatik, die ihr heute innewohnt, trotz vieler Bezeugungen, dass es im deutschen Bildungssystem keinen Abschluss ohne Anschluss gäbe? Ist die Gemeinschaftsschule eine Alternative für Kinder, die unter der Verdichtung des achtjährigen Gymnasiums leiden (sofern die Schulzeitverkürzung nicht wieder rückgängig gemacht wurde), da sie über neun Sekundarschuljahre zum Abitur füh-

ren kann? Werden die Eltern der Gymnasiasten es akzeptieren, wenn die Gemeinschaftsschulen bei Klassengrößen oder Förderlehrkräften besser ausgestattet werden, um kompensatorisch wirken zu können?

### **Entwertung der Bildungsabschlüsse?**

Verbunden mit der Bildungsexpansion ist eine doppelte Entwertungsdebatte. Zum einen ist es die alte, kulturpessimistische Klage, mit der Ausweitung der Bildungstitel sinke zwangsläufig das Niveau. Wieweit ein Niveauverlust des Abiturs empirisch valide nachweisbar ist oder wieweit auch nostalgische Verklärung eine Rolle spielt, indem die hohen Ansprüche des (humanistischen) Gymnasiums mit der früheren Realität gleichgesetzt werden, soll hier dahingestellt bleiben. Eindeutig entwertet wurde der Hauptschulabschluss, der früher solide Grundlage für viele duale Berufsausbildungen war. Befähigend können nur gute Schulen wirken; soziale Gleichheit kann nicht durch abgesenkte Bildungsstandards gefördert werden. Damit kann zwar der Zugang zu formalen Bildungsabschlüssen erleichtert werden. Das Bildungssystem kann aber nicht die Leistungsanforderungen aufheben, die in einer Gesellschaft, die auf Leistung angewiesen ist und Leistung honoriert, später auf dem Arbeitsmarkt gestellt werden.

Die französischen Soziologen Pierre Bourdieu und Jean-Claude Passeron haben bereits vor mehr als 50 Jahren diskutiert, ob, um Ungleichheit im Bildungssystem zu verringern, die soziale Herkunft in die Notengebung einzukalkulieren wäre, indem nicht die absolute, sondern die Leistung in Relation zum sozialen Ausgangspunkt bewertet würde. Aber sie verwerfen diese Idee. Sie fordern dagegen ein Bildungssystem, das die Blindheit gegenüber der sozialen Herkunft hinter sich lässt, Ungleichheit nicht als schlichte Folge unterschiedlicher Begabung rechtfertigt und sich der Aufgabe stellt, in der Lehre selbst beim Abbau von Handicaps Unterstützung zu leisten.<sup>4</sup> Nichts spricht gegen differenzierte Rückmeldungen im pädagogischen Alltag, die auch berücksichtigen, von welchem bisherigen Leistungsstand aus Schüler den nächsten Schritt gehen. In Abschlussnoten aber, die Orientierung für spätere Arbeitgeber bieten, hätte ein So-

zialrabatt höchst nachteilige Folgen, gerade für diejenigen, die vermeintlich begünstigt werden. Wer, aus benachteiligten Verhältnissen kommend, sich beispielsweise eine sehr gute Note in Mathematik erarbeitet hat, wird dann dem Verdacht ausgesetzt, dies sei ja nur eine Sozial-Eins, messbare Leistung stünde nicht dahinter. Sozialabschläge sind faktisch eine Kapitulation vor dem Problem.

Werden Grundfertigkeiten und Haltungen, die für spätere Leistungsträger unabdingbar sind, nicht in der Schule vermittelt, so ziehen diejenigen den Kürzeren, die diese nicht außerschulisch erwerben können. Bildungsbürgerliche, auf Staterhalt bedachte Eltern werden dafür zu sorgen trachten, sei es in der Familie selbst oder in privat bezahlten Parallelsystemen. Zu den leistungsförderlichen Haltungen und Fähigkeiten gehören Interesse, Lernmotivation, Lernstrategien, ein positives Bild der eigenen Selbstwirksamkeit und damit die Überzeugung, mit Anstrengung auch schwierige Lernaufgaben bewältigen zu können, Durchhaltevermögen. Hier wirken Familien auch über die Rollenbilder, die sie den Kindern vorleben. Gelingt es nicht, solche lern- und leistungsfördernden Haltungen an Kinder weiterzugeben, stürzen auch Kinder aus gehobenen bildungsbürgerlichen Familien sozial ab oder gehen zumindest lange Umwege, bis sie die notwendigen Reifeschritte nachholen. Die höchst herausfordernde Aufgabe des pädagogischen Alltags ist es, diese Haltungen und Fähigkeiten zu vermitteln und zu fördern. Im Sinne sozialer Chancen bewirkt ein abgesenktes Bildungsniveau nichts, denn bei dem, was Schule und tertiäre Bildung nicht vermitteln, haben diejenigen die Nase vorn, die sich auf ihre Herkunftsfamilie als Instanz der Befähigung verlassen konnten. Aber in guten Schulen ist Niveauverlust kein Schicksal, es sei denn, man hängt einem antiquierten statischen Begabungsbegriff an, demzufolge höhere Bildung nur eine Minderheit erwerben könne.

Das zweite Element der Entwertungsdebatte ist weit weniger leicht zu entkräften, weil es einen wahren Kern hat. Mit der Erweiterung der Hochschulbildung werden unvermeidbar die Karten im Zugang zu den Positionen auf dem Arbeitsmarkt neu gemischt. Mit der Ausweitung tertiärer Bildung ist auch die Nachfrage in qualifizierten Berufsfeldern gestiegen, was viele individuelle Aufstiege ermöglichte. Aber gesellschaftlich herausgehobene Positionen sind und

bleiben knapp. Ein breit geöffnetes Bildungssystem kann nicht zugleich die alten Privilegien sichern, die bestanden, als gehobene Bildung nur wenigen offenstand.

Aber entwertet dies Gymnasium und Studium? Das Abitur in Deutschland eröffnet den Zugang zu einem System von Universitäten, die von ihrem Leistungsniveau und den Chancen, die sie bieten, einigermaßen vergleichbar sind, und zu Hochschulen mit vielfältigsten Studienangeboten. Niemand in Deutschland setzt hinter sein Diplom den Studienort in Klammern, um damit sein Ansehen zu heben. Daher gibt es bei uns auch nicht ein bereits in die Grund- und Sekundarschulen vorverlagertes System der Leistungsselektion, um den Kindern, die den Zugang zum Gymnasium schaffen sollen bzw. geschafft haben, später auch einen Platz an einer Spitzenuniversität zu sichern. In Ländern, in denen sich die Hochschullandschaft in wenige Eliteuniversitäten und viele eher mittelmäßige Hochschulen aufteilt, ist das eine nahezu unvermeidliche Folge. In Japan ist so neben dem öffentlichen Schulwesen, das nahezu alle Kinder zur Oberschule führt, ein privat finanziertes und daher sozial höchst selektives System der Zweitbeschulung entstanden. Dessen Geschäftsgrundlage ist die Erwartung der Eltern, nur so habe ihr Kind eine Chance, die Aufnahmeprüfungen an einer guten Schule und später bei einer der Spitzenuniversitäten zu schaffen.<sup>5</sup> Im Gegensatz zu Frankreich haben wir in Deutschland keinen Staatsadel,<sup>6</sup> zu dem Zugang hat, wer auf einer der wenigen staatlichen Elitehochschulen studiert hat, die ihre Studierenden über ein sozial stark selektierendes Bewerbungsverfahren gewinnen. Einbilden müssen wir uns drauf trotzdem nichts, weil das deutsche Bildungssystem, wie PISA zeigt, auf andere Weise selektiv ist.

Trotz diverser Exzellenzinitiativen wird uns der deutsche Bildungsföderalismus vor einer Spaltung in wenige Eliteuniversitäten und viele allenfalls mittelmäßige Hochschulen bewahren. Die 16 Kultusminister werden mit Argusaugen darauf achten, dass Exzellenz flächendeckend ist, sich also nicht allzu viel ändert. Für breiter verteilte Bildungschancen ist dies kein Nachteil. Es sollte möglich sein, Spitzenforschung zu ermöglichen, ohne den hohen Preis einer krassen Spaltung der Universitätslandschaft zu zahlen. Wer es aus benachteiligtem Milieu auf eine Universität schafft, hat, wenn er

dort gute Leistungen zeigt, auch gute Chancen, nicht nur eine ausbildungsadäquate Stelle zu finden, sondern auch Karriere zu machen. In einem stark gespaltenen Hochschulsystem wäre er vermutlich bereits an den vorgelagerten Selektionshürden gescheitert, hätte es also weit schwerer gehabt, überhaupt in die Lage zu kommen, zeigen zu können, was in ihm steckt.

Auch weiterhin haben Studierende aus bildungsbürgerlichen Familien es an den Hochschulen leichter, weil sie sich dort selbstverständlicher bewegen und besser orientieren können, weil sie kulturelles Kapital mitbringen, das sich andere erst erarbeiten müssen. Aber es ist, so die Erziehungswissenschaftlerin Ingrid Miethe, ein Mythos, dass studierenden Arbeiterkindern das akademische Milieu dauerhaft fremd bleibt. Diesen Schluss zieht sie aus ihren qualitativen Studien mit Bildungsaufsteigerinnen und -aufsteigern. Sie erfahren durchaus Fremdheit, sowohl im Gymnasium als auch am Beginn des Studiums; aber vielen gelingt es gut, sich auf akademische Umgangsformen, den dort üblichen Habitus einzustellen und auch manchen „Uni-Bluff“ zu durchschauen. Auch der Bruch mit ihrem Herkunftsmilieu ist nicht unvermeidbar, viele lernen, sich in zwei Welten zu bewegen, Spannungen auszuhalten und dies als selbstverständlichen Teil ihrer Identität wahrzunehmen. Manche erkennen darin einen beruflichen Vorteil, wenn sie später mit Menschen unterschiedlicher sozialer Milieus arbeiten. Auch die Hochschulen verändern sich; da heute etwa die Hälfte jedes Jahrgangs studiert, werden die Hochschulen sozial vielfältiger und können nicht mehr so ohne weiteres ihre frühere elitäre Haltung bewahren.<sup>7</sup> Es gibt keine unüberwindbaren Mauern des Habitus, aufgrund derer Hochschulbildung für jene, die aufsteigen, wertlos würde. Das heißt nicht, dass Hochschulen bezüglich der Fremdheitserfahrungen ihrer Studierenden nicht sensibler werden könnten; das würde übrigens auch manchem Kind aus einer akademischen Familie helfen.

### **Bildung ist kein Nullsummenspiel**

Die Angst vor der Entwertung der Bildungsabschlüsse befördert ein Nullsummendenden. Wenn alle mehr Bildung erhalten, steht, so eine

verbreitete Befürchtung, niemand wirklich besser da, so wie niemand besser sieht, wenn sich im Stadion alle auf die Zehenspitzen stellen.<sup>8</sup> Denn wären, so etwa Christoph Butterwegge noch 2019, „alle Kinder und Jugendlichen ... besser gebildet, würden sie womöglich nur auf einem höheren Bildungsniveau um die wenigen Arbeits- bzw. Ausbildungsplätze konkurrieren. Es gäbe zwar am Ende mehr Taxifahrer mit Hochschulabschluss und mehr Putzhilfen mit Abitur, aber weiterhin Armut.“<sup>9</sup>

Das ist reines Nullsummendenden, das auf einer fragwürdigen „Kuchentheorie“ des Arbeitsmarkts beruht, die das Arbeitsvolumen als durch die Nachfrage oder andere Bedingungen extern vorgegeben ansieht. Mehr Menschen können in dieser Sicht nur Arbeit finden, wenn der Kuchen in kleinere Stücke aufgeteilt wird. Verständlich ist, dass eine solche Sichtweise Mitte der 2000er Jahre stark verbreitet war, als die Arbeitslosigkeit auf ihrem Allzeithoch war. Dass sich diese Sichtweise aber auch in einer Zeit hält, in der nach einer boomenden Entwicklung des Arbeitsmarkts einzelne Branchen aufgrund des Mangels von Fachkräften bei der Ausweitung ihrer Produktion gehemmt werden, Stellen für Fachkräfte in der Pflege nicht besetzt werden können und in einigen Regionen Handwerksbetriebe händeringend nach Auszubildenden suchen, ist schon erstaunlich. Bessere Bildung vieler kann Entwicklungsdynamiken befördern, die neue Tätigkeitsfelder erschließen helfen. Und selbst wenn wieder Arbeitslosigkeit auf einer Höhe entstünde, dass auch gut qualifizierte Kräfte längere Zeit arbeitslos blieben: Bessere Bildung für alle würde immerhin bewirken, dass es nicht immer dieselben sind, die außen vor sind. Aus dem Blickwinkel benachteiligter Menschen ist bessere Bildung mitnichten ein Nullsummenspiel, sondern Voraussetzung dafür, dass auch sie teilhaben können.

Entwertung Angst und Nullsummendenden plagt diejenigen, die über Bildungstitel verfügen und etwas zu verlieren haben oder dies zumindest befürchten. Mit der starken Erweiterung der Hochschulbildung bedeutet ein Studium allein noch keinen Zugang zu einem herausgehobenen Status; aber das ist schon lange so. Weiterhin zahlt sich ein Hochschulstudium finanziell deutlich aus; Beschäftigte mit einem Masterabschluss verdienen in einem Angestelltenverhältnis im Durchschnitt mehr als die mit einem Bachelorabschluss, jene wie-

derum mehr als Beschäftigte mit einem Meister- oder Technikerabschluss. Die Einkommensunterschiede nehmen mit Alter und Berufserfahrung zu. Arbeiten allerdings Meisterinnen oder Techniker als Expertinnen und Experten in hochkomplexen Aufgabenfeldern, so ziehen sie beim Gehalt mit Bachelorabsolventen gleich.<sup>10</sup> Bei den selbständig Tätigen mit Meisterabschluss mit eigenem Betrieb stellt sich der Einkommensvergleich mit akademisch ausgebildeten Beschäftigten ohnehin noch mal anders dar. Es gibt somit über die Meister- oder Techniker Ausbildung außerakademische Wege zu Expertentum und ökonomischem Erfolg; es ist daher völlig falsch, diese Alternativen zur Hochschulausbildung geringzuschätzen. Es stellt aber nur im Nullsummendenden relationaler Auf- und Abstiege eine Entwertung von Hochschulbildung dar, wenn das gesellschaftliche Gefälle zwischen Hochschulabsolventen auf der einen und Meistern und Technikerinnen auf der anderen Seite kleiner wird. Aus einer Position, die soziale Ungleichheit abbauen will, ist dies nun wahrlich nicht zu kritisieren.

Hinter der Nullsummenrhetorik steht zudem eine Verengung des Bildungsbegriffs, die sonst vehement kritisiert wird. Der OECD wird vorgeworfen, mit der PISA-Erhebung Bildung durch Humankapital ersetzen zu wollen, also das Bildungssystem allein aufgrund seines ökonomischen Ertrags zu bewerten. Genau eine solche Engführung findet aber statt, wenn allein schon die Befürchtung schwindender Bildungsrenditen zur Einschätzung führt, Bildung werde entwertet. Dies ist ein Beispiel für eine Gerechtigkeitsdebatte, die verteilungspolitisch verengt ist. Dem Ideal der politischen Gleichheit ist ohne einen breiten Zugang zu Bildung nicht näher zu kommen. Bildung ist Voraussetzung dafür, dass Menschen ihre Rolle als Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinschaft wirksam wahrnehmen können; sie erweitert die Möglichkeiten, am politischen Diskurs teilzunehmen, in dem komplexe gesellschaftliche Fragen, die politisch zu entscheiden sind, verhandelt werden.<sup>11</sup> Bildung für alle hat vielfältigen Nutzen jenseits ökonomischer Verwertung. Mit besseren Bildungschancen sind, um nur ein weiteres Beispiel zu nennen, häufig ein bewussteres Gesundheitsverhalten und ein weniger risikobehafteter Lebensstil verbunden; Bildungsgerechtigkeit zu fördern, ist ein unverzichtbares Element aller Bemühungen, gesundheitliche Ungleichheit abzubauen.<sup>12</sup>

Eine Politik für mehr Bildungsgerechtigkeit kann nur eine stabile demokratische Mehrheit finden, wenn Bildungsapanik und Nullsummendendenken in der bürgerlichen Mitte eingehegt werden. Wenn mehr Bildungsgerechtigkeit gelingt, verändert sich auch der Wettbewerb um begehrte Stellen, das lässt sich nicht vermeiden. Es wird Menschen aus der bürgerlichen Mitte geben, die bei der Bewerbung um eine Stelle gegen einen Mitbewerber unterliegen, der sie nicht hätte herausfordern können, wenn Bildungsaufstiege für Menschen aus benachteiligten Milieus weiterhin so schwer sind wie heute. Aber dann finden sie andere Optionen. Vielleicht gibt es eine Chance, das Nullsummendendenken im Bereich der Bildungspolitik zurückzudrängen, da sich mit dem demografischen Wandel die Chancen junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt weiter verbessern werden und damit das Gefühl zurückgeht, vom Aufstieg anderer bedroht zu werden. Düster jedenfalls würde unser Blick in die Zukunft, wenn das Bildungssystem dabei versagte, die humanen Grundlagen für ein wirtschaftlich leistungsfähiges Land zu sichern, und gleichzeitig Menschen dauerhaft im Abseits stehen, weil sie nicht die Voraussetzungen für eine qualifizierte Ausbildung erwerben. Dann leidet auch die gesellschaftliche Mitte. Eine Politik der Befähigung kann ein mehr an Lebensmöglichkeiten für alle anstreben, weil es darum geht, Handlungsoptionen zu erweitern, um ein Leben führen zu können, das man aus guten Gründen führen will.

## 6. Herausforderung des Sozialstaats: Helfen und zugleich befähigen

### Kann der Sozialstaat wirksamer werden?

Alles in allem hat Deutschland einen gut ausgebauten Sozialstaat. Dieser Sozialstaat stellt keine Almosen bereit, sondern sichert seinen Bürgerinnen und Bürgern Rechtsansprüche auf Hilfe zu, die greifen, wenn sie in Not sind. Und er schützt sie in Solidarsystemen, die aus den Beiträgen der Versicherten gespeist werden – dies sind die fünf Säulen der Sozialversicherung, die gesetzliche Renten-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung. Die Beiträge der Versicherten werden in eigenen Haushalten verwaltet, was sie gegen beherrliche Zugriffe für andere politische Zwecke weitgehend schützt.

Aber: Wie gut ist dieser an sich gut ausgebauten Sozialstaat in der Lage, Notlagen vorzubeugen, wie präventiv und befähigend wirkt er? Ein Sozialstaat, der über Sozialversicherungen schützt und bei nicht versicherten Notlagen steuerfinanzierte Hilfen mit Rechtsanspruch bereitstellt, bindet seine Unterstützung an klar feststellbare Voraussetzungen: Medizinische Behandlung erfährt, wer krank ist, Arbeitslosengeld erhält, wer arbeitslos wurde, Sozialhilfe wird denen bewilligt, die bedürftig sind. Stets ist eine Problemlage bereits eingetreten. Das muss in einem Sozialstaat, der nach Recht und Gesetz handelt, auch die Regel sein. Der Rechtsanspruch auf Hilfe ist notwendigerweise an die Feststellung des Hilfebedarfes gebunden.

Aber die Qualität eines Sozialstaats zeigt sich auch in seiner Fähigkeit, Bedarfs- und Notlagen zu vermeiden, sofern dies möglich ist. Hier aber hat der Sozialstaat in Deutschland erhebliche Defizite. Dabei kann man nicht den Vorwurf erheben, die Notwendigkeit der Prävention werde von Sozialpolitikerinnen und Praktikern nicht gesehen. Es gibt vielfältigste Beratungsangebote in allen Feldern des Sozialstaats. In der Kinder- und Jugendhilfe gibt es neben den Einzelfallhilfen für Kinder und ihre Familien, bei denen Problemlagen bereits offensichtlich wurden, auch Angebote der Beratung und Unterstützung, die vorsorgend wirken und allen Eltern offenstehen. Kommunen betreiben Familiencafés und Stadtteilbüros, um

über die vielfältigen Hilfeangebote zu informieren. Die Sensibilität für die Verletzung des Kindeswohls ist in Fachkreisen und der Öffentlichkeit gewachsen; seit einigen Jahren wird ein Netzwerk Frühe Hilfen aufgebaut, das durch die Zusammenarbeit von Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitswesen und anderen Akteuren des Sozialstaats ermöglichen soll, Familien in belastenden Lebenslagen möglichst früh zu erreichen.<sup>1</sup> Bereits in den Kindertagesstätten finden nun in nahezu allen Bundesländern Sprachstandserhebungen statt,<sup>2</sup> da – auch dies eine Folge des PISA-Schocks – erkannt wurde, dass früher interveniert werden muss, wenn Kinder später in der Schule nicht scheitern sollen. Die Zahl der Schulen steigt, in denen Schulsozialarbeiterinnen und -sozialarbeiter tätig sind. Die Arbeitsagenturen unterstützen Schulen bei der Berufsorientierung, um Schülern zu ermöglichen, sich mit ihren Interessen, Stärken und auch Einschränkungen auseinanderzusetzen und eine reflektierte Berufswahl zu treffen. Die Jobcenter vermitteln, „zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung“,<sup>3</sup> wie es im Gesetz heißt, auch kommunale Leistungen wie Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung. Von ihrem gesetzlichen Auftrag her haben sie den gesamten Menschen in den Blick zu nehmen, nicht nur einen von seinen sozialen Bezügen isolierten „Langzeitarbeitslosen“. Man hat erkannt, dass ohne diesen ganzheitlichen Blick Arbeitsvermittlung oft schlicht ins Leere geht. Auch ist den Verantwortlichen in Sozialpolitik und sozialstaatlicher Praxis durchaus bewusst, dass die enge Zusammenarbeit aller Akteure Bedingung für eine Hilfe ist, die Menschen in ihren sehr unterschiedlichen Problemlagen gerecht wird und auch vorbeugend wirken kann. Aufforderungen zur Kooperation sind an vielen Stellen im Sozialrecht benannt.

### **Das Präventionsdilemma**

Wo aber klemmt es dann? Die vielfältigen Beratungsangebote helfen nur jenen, die bereit und in der Lage sind, sie zu nutzen. Wer gewohnt ist, sich rasch zu informieren, wer geübt ist, seine Interessen zu verfolgen, findet meist, vielleicht mit ein wenig Mühe, das für ihn passende Beratungsangebot. Das aber trifft auf viele nicht zu, deren

Chancen eingeschränkt sind. Daher gibt es ein Präventionsdilemma; viele Präventionsprogramme erreichen vorrangig die Mittelschicht, sie können so soziale Ungleichheit sogar verstärken, statt sie abzubauen.<sup>4</sup> Und dort, wo Beratungs- oder Therapieangebote knapp sind, haben wiederum diejenigen die Nase vorn, die geübt darin sind, ihre Belange selbstbewusst zu vertreten.

Dieses Präventionsdilemma zeigt sich beispielsweise bei Angeboten für werdende Eltern und junge Familien. Nur etwa ein Viertel der Frauen mit einem niedrigen Bildungsgrad nehmen an einem Geburtsvorbereitungskurs teil, obwohl etwa 80 % von ihnen durchaus bekannt ist, dass es ein solches Angebot gibt. Die Frauen mit hohem Bildungsgrad wissen nahezu ohne Ausnahme von der Existenz dieser Kurse und fast drei Viertel von ihnen nutzen sie auch. In den ersten 12 Wochen nach der Geburt (mit ärztlicher Anordnung auch länger) haben Familien Anspruch auf die Hilfe einer Hebamme, die sie durch regelmäßige Hausbesuche unterstützt. Nur zwei Drittel der Mütter mit einem niedrigen Bildungsgrad nutzen dieses Angebot, aber 93 % der Mütter mit hohem Bildungsstatus.<sup>5</sup> Ein Drittel der Eltern mit niedrigem Sozialstatus hatte Mitte der 2000er Jahre die Früherkennungsuntersuchungen („U-Untersuchungen“) nicht vollständig genutzt.<sup>6</sup> Diese Untersuchungen sind die wichtigste Präventionsmaßnahme im Kindesalter; Eltern, die nicht teilnehmen, riskieren, dass Entwicklungsstörungen oder Erkrankungen ihrer Kinder nicht frühzeitig erkannt werden. Seit nun Eltern bei Nichtteilnahme erinnert werden und, sollte auch dies folgenlos sein, das Jugend- oder Gesundheitsamt bei ihnen nachhakt, nehmen inzwischen nahezu alle Kinder an den U-Untersuchungen teil.<sup>7</sup>

Bei kommerziellen Angeboten wäre das Präventionsdilemma leicht zu erklären, aber die Kosten für U-Untersuchungen und Hebammenhilfe trägt die Krankenkasse, bei Geburtsvorbereitungskursen zumindest für die Mutter, ein Teil der Krankenkassen auch für den Partner. Läge es an finanziellen Hürden, wäre das Präventionsdilemma leicht zu lösen. Aber daran liegt es nicht. Die Crux mangelnder Erreichbarkeit sozial benachteiligter Milieus liegt offensichtlich daran, dass sie einen Beratungsbedarf häufig nicht erkennen oder ihn nicht zulassen wollen,<sup>8</sup> während Eltern in der gesellschaftlichen

Mitte weit offener sind, sich unterstützen zu lassen, obwohl sie weit weniger darauf angewiesen sind.

Das hängt sehr wesentlich auch damit zusammen, dass sich Eltern unterschiedlicher Milieus in ihrer Selbstwahrnehmung, ihren Selbstwirksamkeitserwartungen und Kompetenzüberzeugungen stark unterscheiden. Dies zeigen Tiefeninterviews mit 200 Eltern kleiner Kinder. Eltern, die überzeugt sind, ihre Gesundheit (und ihr Leben) durch eigenes Handeln beeinflussen zu können, übernehmen Verantwortung für sich und ihren Lebensstil und nutzen die präventiven Angebote für ihre Kinder. Diese suchen sie gezielt aus, nachdem sie sich aktiv informiert haben. Dagegen stehen Eltern mit geringen Kompetenzüberzeugungen. Auch sie sehen ihre Verantwortlichkeit für ihre Kinder, sind jedoch nicht davon überzeugt, in ihrem Alltag einen gesundheitsförderlichen Lebensstil tatsächlich umsetzen zu können, was möglicherweise auch mit entmutigenden Erfahrungen zu tun hat. Die vielen Informationen überfordern sie; in die Angebote, die sie nutzen, sind sie eher „hineingestolpert“; damit verbunden ist Enttäuschung, wenn sie die Angebote als nicht passend erleben. Befragt, warum sie Hilfen nicht in Anspruch genommen haben, die ihre Situation erleichtert hätten, fällt es Müttern mit geringen Kompetenzüberzeugungen schwer, Gründe zu nennen.<sup>9</sup> So eine der interviewten Mütter: „Wusste ich nicht. Sonst hätte ich mir vielleicht irgendwelche Hilfe geholt, weil mir ging es wirklich – auf Deutsch gesagt – scheiße. Da ging gar nichts mehr. Das erste Jahr – meine Psyche war drunter und drüber – die Kleine, die hat nicht mitgemacht, die war nur am Schreien.“<sup>10</sup> Eine bürgerliche Mutter und ihr Partner hätten sich vermutlich Hilfe geholt, etwa bei einer Eltern-Säuglings-Ambulanz, die Eltern unterstützt, die an den Rand ihrer Kräfte kommen, wenn Säuglinge nicht schlafen, ständig schreien oder nicht trinken.

### **Selbstwirksamkeit**

Die Tiefeninterviews mit den Eltern verweisen auf die Bedeutung der Selbstwirksamkeitserwartung. Es kommt nicht allein darauf an, dass der Sozialstaat eine Infrastruktur bereitstellt, die Bürgerinnen und

Bürgern, die auf Hilfe angewiesen sind, offensteht. Aus einer Perspektive der Befähigung ist es genauso entscheidend, Menschen zu ermutigen und zu befähigen, Akteure ihres Lebens zu werden; dann nutzen sie auch die angebotenen Hilfen, sofern sie ihren Lebensalltag unterstützen. Das aber ist sehr viel schwieriger.

Das Konzept der Selbstwirksamkeitserwartung ist in den 1970er Jahren von dem amerikanischen Psychologen Albert Bandura entwickelt worden<sup>11</sup> und hat heute in der psychologischen Forschung großen Einfluss. Es bezeichnet die subjektive Gewissheit, neue und schwierige Aufgaben unter Anstrengung und mit Ausdauer bewältigen zu können. Wer überzeugt ist, dass er handeln kann und mit seiner Handlung Wirkung erzeugt, empfindet sich als selbstwirksam. Selbstwirksame Personen sind motivierter, setzen sich höhere Ziele und sind eher in der Lage, Stress zu ertragen, Schwierigkeiten zu überwinden und dem Druck ihres sozialen Umfelds zu widerstehen. Die Selbstwirksamkeitserwartung ist somit ein Schlüssel zur Selbstregulation. Es gibt hierzu mittlerweile eine breite empirische Forschung. Sehr entscheidend ist nun, dass die Wirkung der Selbstwirksamkeitserwartung weitgehend unabhängig ist von den tatsächlichen Fähigkeiten einer Person. Bei gleichen kognitiven Fähigkeiten „zeichnen sich Kinder mit höherer Selbstwirksamkeit gegenüber solchen mit niedriger Selbstwirksamkeit durch ihre größere Anstrengung und Ausdauer, ein höheres Anspruchsniveau, ein effektiveres Arbeitszeitmanagement, eine größere strategische Flexibilität bei der Suche nach Problemlösungen, bessere Leistungen, eine realistischere Einschätzung der Güte ihrer eigenen Leistung und selbstwertförderlichere Ursachenzuschreibungen aus.“<sup>12</sup> Gerade der letztgenannte Punkt ist für eine befähigende Ausrichtung sozialer Dienste von großer Bedeutung. Wer sich selbst nur eine geringe Selbstwirksamkeit zutraut, neigt dazu, seine Erfahrungen in selbstwertschädigender Weise zu interpretieren. Wenn ihm etwas misslingt, ist dies ein erneuter Beleg seines Versagens und seiner persönlichen Inkompetenz. Dies kann einen Teufelskreis auslösen und Selbstwirksamkeit, Leistung und Motivation weiter schwächen.<sup>13</sup>

Selbstwirksamkeit ist nicht einfach eine Eigenschaft, die einer Person zukommt oder ihr fehlt, sondern sie kann gefördert oder auch unterminiert werden. Die Erfahrung eines Erfolges ist ein star-

kes Mittel, Selbstwirksamkeitserwartung aufzubauen, wenn Menschen den Erfolg ihrer eigenen Anstrengung und Fähigkeit zuschreiben können. Aber Erfolge zu erzielen fällt Menschen schwer, die sich bisher als wenig selbstwirksam erlebt haben und daher entmutigt sind. Daher sind bewältigbare Nahziele wichtig, um „wohldosierete Erfolgserfahrungen“ zu ermöglichen.<sup>14</sup> Für eine Person, die lange Zeit außerhalb des Arbeitsmarktes stand, überschuldet ist und große Schwierigkeiten hat, den Alltag zu organisieren, wird der Sprung in den regulären Arbeitsmarkt nicht zu bewältigen sein, selbst wenn Stellen für ihr Qualifikationsprofil offenstehen. Aber der Gang zur Schuldnerberatung, die Klärung ihrer persönlichen Verhältnisse und die Teilnahme an einer öffentlich geförderten Beschäftigung, in der auf ihre Beschränkungen Rücksicht genommen wird, können realistische Ziele sein, die sie erfolgreich bewältigen kann. Ein sensibles Fallmanagement, das den Auftrag des Förderns ernst nimmt, besteht genau darin, gemeinsam mit arbeitslosen Menschen nach realistischen Nahzielen zu suchen, die Erfolgserfahrungen ermöglichen und so die Grundlage für weitere Schritte der Integration legen, die sie dann auch unabhängig vom Hilfesystem gehen können. Mit einer gefestigten Selbstwirksamkeitserwartung sind dann auch einzelne Misserfolge zu verkraften.

Neben der eigenen Erfahrung wirkt auch die Beobachtung und Nachahmung anderer, wenn diese im sozialen Vergleich nicht als zu entfernt wahrgenommen werden, um in ihnen ein Modell für die eigenen Lebensgestaltung zu sehen. Besonders wirksame Vorbilder sind Menschen, die selbst mit ähnlichen Problemen zu kämpfen hatten und somit glaubhaft vermitteln können, wie sie diese überwunden haben.<sup>15</sup> Das ist ein Grund für die Wirksamkeit von Selbsthilfegruppen. Auch die Peer-to-Peer-Beratung von Betroffenen durch Betroffene nutzt diesen Zusammenhang.

Die Selbstwirksamkeitserwartung kann in gewissem Maße auch durch ermutigende Bestätigung gestärkt werden: „Ich weiß, dass Du das kannst.“ Jedoch ist dies letztlich ohne dauerhafte Wirkung, wenn der Ermutigung dann doch ein erneutes Scheitern folgt. Ermutigung wirkt nur in Verbindung mit realen Möglichkeiten, wenn also erreichbare Nahziele offenstehen. Wer in der sozialen Arbeit an-

dere glaubhaft ermutigen will, muss gleichzeitig das Mögliche tun, um für Bedingungen zu sorgen, dass ein Erfolg auch erreichbar ist.<sup>16</sup>

Wie ermutigender Zuspruch positiv wirken kann, so können negative Signale die Selbstwirksamkeitserwartung schwächen. Solche Signale können subtil sein. „Du kannst das nicht!“ wird selten offen ausgesprochen, wenn es sich um grundsätzlich erreichbare Ziele handelt wie den Gang zur Schuldnerberatungsstelle, eine Bewerbung oder die Teilnahme an einer Qualifizierung. Aber auch subtile Signale, mit denen Menschen in prekären Milieus einseitig auf eine Opferrolle festgelegt werden, können entmutigend wirken. Selbstwirksamkeit beruht darauf, die Verantwortung für das eigene Leben anzunehmen. Eine Politik der Befähigung muss sich der Aufgabe stellen, dies zu unterstützen.

### **Armut vererbt sich nicht wie eine Krankheit**

Die Akteure des Sozialstaats kommen in aller Regel nicht aus prekären Milieus, sondern aus der Mittelschicht. Im Blick aus der bürgerlichen Mitte nach unten besteht die Gefahr der Pauschalierung. Ausgemacht wird eine verfestigte Kultur der „Unterschicht“, die sich von der Arbeitsgesellschaft weitgehend entfernt hat, von Sozialtransfers lebt, die von Familien bevölkert wird, die ihren Kindern keine Rollenvorbilder geben können, die für ein Leben in der Arbeitsgesellschaft befähigen und somit Armut und die Abhängigkeit von Sozialtransfers über Generationen „vererben“. So falsch wie die Pauschalierung ist, so falsch ist es auf der anderen Seite, solche Lebenslagen verfestigter Ausgrenzung und Selbstausgrenzung auszublenden.

Eine Debatte über die „neue Unterschicht“ kam Mitte der 2000er Jahre auf. Der damalige SPD-Parteivorsitzende Kurt Beck verwandte den Begriff 2006 in einem Interview, in dem er von zu vielen Menschen in Deutschland sprach, die keinerlei Hoffnung mehr hätten und sich in ihrer Situation materiell und kulturell arrangiert hätten, ohne Hoffnung, den Aufstieg zu schaffen. Manche nannten dies ein „Unterschichten-Problem“.<sup>17</sup> Obwohl Beck sich den Begriff der Unterschicht nicht selbst zu eigen gemacht hat, war die Empörung groß. Der damalige Ratsvorsitzende der Evangelischen Kirche in

Deutschland, Bischof Wolfgang Huber, kritisierte den Begriff der Unterschicht als diskriminierend, weil er Menschen an den Rand der Gesellschaft rücke. Aber wo, wenn nicht am Rande der Gesellschaft, stehen die Menschen, von denen Beck sprach? Und der Begriff der Unterschicht erwecke, so Huber weiter, „den Eindruck, daran lasse sich nichts ändern“.<sup>18</sup> Das aber war zweifelsohne nicht die Intention von Kurt Beck.

Man muss nicht zwingend den Begriff der Unterschicht in den politischen Sprachgebrauch wieder aufnehmen. Aber Probleme verschwinden nicht dadurch, dass man Begriffe vermeidet, die sie klar benennen. Entscheidend ist die Haltung. Man kann die Debatte zur „Unterschicht“ in einem empathischen Verständnis führen, auf der Suche nach Faktoren, die Ungleichheit über Generationen verfestigen. Oder aber man kann in der „Unterschicht“ ein Milieu ausmachen, das moralisch defizient ist und letztlich überwiegend „selbst schuld“ an der Lage ist, in der es sich befindet. Der empathische Blick auf die Realität steht nicht im Gegensatz zur Überwindung der Probleme, sondern an ihrem Beginn. Er erfordert Differenzierung und die Bereitschaft, nicht alles, was in Lebensverhältnissen geschieht, die Angehörigen der Mitte fremd sind, über einen Kamm zu scheren und gar moralisch zu verurteilen.<sup>19</sup>

Armut und Bildungsferne vererben sich nicht wie ein genetischer Defekt. Leider gibt es nur wenig qualitative Forschung zur Transmission von Armut, Sozialhilfeabhängigkeit und Ausgrenzung zwischen den Generationen. Gut empirisch gesichert ist die starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft; dies ist einer der Faktoren, über die sich Armut „vererbt“. Aber wie steht es mit familiären Strukturen und Haltungen, wie weit verhindern diese einen Aufstieg auch in der nächsten Generation? Dazu wird wenig geforscht; wie die Soziologin Daniela Schiek und ihre Mitautoren schreiben, scheint der Befund, Armut würde zwischen den Generationen kulturell reproduziert, zu eindeutig zu sein, um ihn konkret in den Blick zu nehmen.<sup>20</sup>

Familien, auch Familien in prekären Lebenslagen sind aber nicht homogen, und die Beziehungen zwischen den Generationen höchst unterschiedlich. In familienbiografischen Gesprächen mit alleinerziehenden Müttern, die über Jahrzehnte von Sozialhilfe oder Arbeits-

losengeld II lebten, und ihren Kindern hat Schiek sehr unterschiedliche idealtypische kulturelle Dynamiken im Generationenverbund deprivierter Familien herausgearbeitet. Es gibt Familien, in denen Sozialhilfeabhängigkeit und geringe Bildung in die nächste Generation vererbt werden, in denen es den Kindern nicht gelingt, die elterlichen Denk- und Lebensweisen zu hinterfragen und eine eigenständige Lebensperspektive zu entwickeln, Familien, die sich in einer generationenübergreifenden „Bedarfsgemeinschaft“ nach außen hin abschotten und sich das beschränkte Leben, das sie führen, positiv zurechtlegen, „verzaubern“, wie Schiek schreibt. Aber es gibt eben auch Familien, deren Kindern der Aufstieg gelingt, die ihre eigenen Lebensentwürfe entwickeln und gegen die Herkunftsfamilie verteidigen. Kinder, die dabei zugleich die Kraft haben, den Kontakt zu ihrer Herkunftsfamilie zu halten und diese sogar dabei zu unterstützen, ihre Lebensbedingungen ebenfalls zu verbessern. Und es gibt Kinder, denen nur durch die vollständige Distanzierung, durch radikalen Kontaktabbruch ein Aus- und Aufstieg gelingt (oder die dabei scheitern).<sup>21</sup> Diejenigen, denen der Aufstieg gelungen ist, sind häufig von sozialen Paten wie Pastoren, Lehrerinnen, Sozialarbeiterinnen oder Schulfreunden dabei unterstützt worden, ihren individuellen Lebensplan zu entwickeln und zu verfolgen. Solche sozialen Paten sind wichtige Akteure einer Politik der Befähigung. Wir kommen hierauf zurück.

Die biografischen Interviews mit Müttern und Kindern zeigen auch, dass es keine homogene oder gar unveränderliche „Kultur“ in prekären Familien gibt; auch dort prallen zwischen Eltern, Kindern und Geschwistern unterschiedliche Sichtweisen aufeinander, auch dort werden Deutungsmuster und Handlungsorientierungen verhandelt. Kinder orientieren sich nicht einfach an dem, was ihnen vorgelebt wird. Auch Familien in sehr prekären Lebensbedingungen bilden keine zwangsweise Schicksalsgemeinschaft, die das Leben ihrer Mitglieder unveränderlich prägt.<sup>22</sup> Das ist für eine Politik der Befähigung eine optimistische Botschaft, aber zugleich eine große Herausforderung.



## 7. Menschen zur Selbstwirksamkeit ermutigen

Wie aber kann Sozialpolitik Menschen ermutigen? Dazu müssen die Akteure des Sozialstaats Menschen in ihren Notlagen überhaupt erreichen, also das Präventionsdilemma überwinden. Und sie müssen versuchen, ihre Selbstwirksamkeit zu stärken, dies geht nur über Angebote, in denen Menschen die Chance erhalten, Ziele zu verwirklichen, die für sie erreichbar sind, und ihr Leben zu verbessern. Zu beidem gibt es Ansätze, einige sollen hier vorgestellt werden, weil sie zeigen, wie ein befähigender Sozialstaat gelingen könnte. Sie deuten in eine Richtung, die hoffen lässt.

### **Frühe Hilfen – Gelingt es, das Präventionsdilemma zu entschärfen?**

Ende der 1990er und in den 2000er Jahren hat eine Reihe spektakulärer Fälle schwerster Misshandlung und Kindestötungen einer breiten Öffentlichkeit vermittelt, dass auch ein ausgebauter Sozialstaat wirkungslos sein kann, wenn seine Hilfe am nötigsten wäre. In einigen Fällen haben dabei Jugendämter versagt, der Ruf nach einer engmaschigen Kontrolle gefährdeter Familien war stets Teil der öffentlichen Reaktion. Aber die staatliche Eingriffsverwaltung in die Familien ist immer nur ultima ratio. Die Jugendämter können Familien, auch wenn sie, statistisch gesehen, zu einer der Risikogruppen gehören, nicht unter Generalverdacht stellen. Aus guten Gründen sind Pflege und Erziehung der Kinder „das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“, so das Grundgesetz. Dieses Recht kann ihnen nur entzogen werden, „wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen“.<sup>1</sup> Das elterliche Fehlverhalten muss hierbei so ausgeprägt sein, dass das Wohl des Kindes bei einem weiteren Verbleib in der Familie nachhaltig gefährdet ist; jeder staatliche Eingriff gegen den Willen der Eltern muss unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen.<sup>2</sup> Das mit harten Eingriffsrechten ausgestattete staatliche Wächteramt kommt somit erst dann zum Zuge, wenn die Probleme sich massiv

verfestigt haben. In einer freien Gesellschaft, die die Privatsphäre ihrer Bürgerinnen und Bürger schützt, kann dies letztlich nicht anders sein. Ein Sozialstaat, der vorrangig auf Kontrolle setzte, wäre zudem nicht wirksam. Denn er würde das Vertrauensverhältnis der Eltern zu Sozialarbeitern, Ärztinnen,<sup>3</sup> zu Kita-Leitungen und zu den Mitarbeitenden des Jugendamts untergraben. Die Gefahr wäre dann groß, dass insbesondere die Jugendämter wieder als Eingriffsbehörden gegen die Eltern und nicht als Hilfeeinrichtungen für die Eltern und ihre Kinder wahrgenommen würden.<sup>4</sup> In der Folge könnten sich die Eltern aus den Kontakten zum Sozialstaat zurückziehen, die am dringendsten auf Unterstützung angewiesen sind, sodass sich das Präventionsdilemma somit noch verstärken würde.

Der Sozialstaat muss tätig werden, bevor sich Problemlagen verfestigt haben. Das gelingt nur im Einverständnis mit den Eltern. Seit Mitte der 2000er Jahre wird am Aufbau eines Netzwerks der Frühen Hilfen gearbeitet; den Start machte ein Modellprojekt des Bundesfamilienministeriums „Frühe Hilfen und soziale Frühwarnsysteme“ mit zehn wissenschaftlich begleiteten Modellprojekten. Im Bundeskinderschutzgesetz, das 2012 in Kraft trat, sind die Frühen Hilfen erstmals gesetzlich verankert worden. Lag anfangs noch der Fokus auf einer besseren Gewährleistung des staatlichen Wächteramts,<sup>5</sup> so steht heute die Stärkung der Ressourcen von Eltern im Mittelpunkt, um die Zeit der Schwangerschaft und die ersten Lebensjahre mit ihrem Kind gut zu bewältigen und ihrem Erziehungsauftrag gerecht werden zu können. Mit den Frühen Hilfen sollen, so der gesetzliche Auftrag, „verbindliche Netzwerkstrukturen im Kinderschutz“ geschaffen werden. Dieses Netzwerk soll Einrichtungen und Dienste einbeziehen, mit denen Eltern und Kinder in Kontakt kommen und die Eltern bei ihrem Erziehungsauftrag unterstützen können: Öffentliche Jugendhilfe und die in der Jugendhilfe tätigen nicht-staatlichen Träger, Gesundheitsämter, Sozialämter, Schulen, Polizei- und Ordnungsbehörden, Agenturen für Arbeit, Krankenhäuser, Sozialpädiatrische Zentren, Frühförderstellen, Beratungsstellen, Einrichtungen der Müttergenesung, Familienbildungsstätten, Familiengerichte und Angehörige der Heilberufe. Das örtliche Jugendamt soll dieses Netzwerk koordinieren.<sup>6</sup>

Aber was geschieht konkret? Ein wichtiger Pfeiler der Frühen Hilfen ist der Einsatz von Familienhebammen und Familiengesundheits- und Kinderkrankenpflegenden, die über eine Zusatzqualifikation verfügen, um auch Familien zu unterstützen, die unter psychosozial belastenden Verhältnissen Kinder erziehen.<sup>7</sup> Sie stärken die Erziehungskompetenzen der Eltern, ganz überwiegend im häuslichen Umfeld der Eltern und damit nicht in allgemeinen Fortbildungsveranstaltungen, die vorrangig Mittelschichtseltern erreichen. Sie haben einen geübten Blick dafür, ob die Eltern angemessen auf die emotionalen Bedürfnisse des Kindes reagieren, ihm gegenüber Zärtlichkeit zeigen, Blick- und Körperkontakt mit ihm aufnehmen, ob sie das Kind angemessen pflegen und altersgemäß ernähren, ob sie mit der Haushaltsführung zurechtkommen und ob sie an den Vorsorgeuntersuchungen teilnehmen und im Falle einer Erkrankung ärztliche Hilfe in Anspruch nehmen.<sup>8</sup> Durch Beratung und Anleitung bemühen sich die Familienhebammen, diese Kompetenzen zu stärken und den Eltern ein Gefühl der Sicherheit im Umgang mit ihrem Kind zu geben. Zugleich leisten die Familienhebammen Lotsendienste und vermitteln weitere Hilfen. Hierbei sind sie auf ein funktionierendes Netzwerk Früher Hilfen angewiesen, das Eltern im Bedarfsfall unterstützt.

Wenn Familienhebammen und Familiengesundheits- und Kinderkrankenpflegende in Familien im Einsatz sind, dann ist zumindest das Präventionsdilemma überwunden worden; die Hilfe erreicht diejenigen, die ihrer dringend bedürfen. Die Veränderung des praktischen Alltagshandelns der Familien bleibt dann weiterhin eine zähe Aufgabe. Die in Familien eingesetzten Fachkräfte bewerten den Erfolg ihres Einsatzes durchaus gemischt.<sup>9</sup> Diejenigen Familien, deren Kompetenzen sie bereits am Beginn ihres Einsatzes als vergleichsweise gut einschätzen, werden während des Einsatzes in allen Kompetenzfeldern besser, ob es nun um die Interaktion mit dem Kind, seine Fürsorge, die Bewältigung von Haushalt und Alltag oder um die Bereitschaft geht, weitere professionelle Hilfe anzunehmen. Beurteilen die Gesundheitsfachkräfte jedoch bei Beginn ihrer Tätigkeit die Kompetenz der Familien als eher niedrig oder sehen sie ohne intensive Hilfe sogar die Gefahr einer Kindeswohlgefährdung, so ist ihrer Einschätzung nach der Kompetenzgewinn durch ihren Einsatz

deutlich geringer. Aber immerhin verbessern sich auch bei diesen Familien die Interaktion mit dem Kind und die Fähigkeit, mit den Problemen von Haushalt und Alltag zurechtzukommen. Und, auch das ist von Gewicht, es gelingt den Gesundheitsfachkräften, zur Annahme weiterer Hilfen zu motivieren, etwa die Unterstützung durch eine sozialpädagogische Familienhilfe in Anspruch zu nehmen, die nochmal intensiver mit den Familien zusammenarbeiten kann. Oder sie motivieren dazu, eine Schuldnerberatungsstelle zu kontaktieren oder eine Suchtproblematik anzugehen.

Ein wichtiger Knotenpunkt im Netzwerk Früher Hilfen sind die Geburtskliniken, nahezu alle Geburten finden dort statt. Wie gut Geburtskliniken den im Kinderschutzgesetz gesetzten Auftrag erfüllen können, hängt davon ab, ob dort fachliche und personelle Voraussetzungen geschaffen werden, um den Hilfebedarf von Eltern zu erkennen, Gespräche zu führen, erste Unterstützung zu leisten und weitere Hilfen zu vermitteln. Diese Voraussetzungen sind sehr unterschiedlich erfüllt. Zwar geben die meisten Geburtskliniken an, bei den Frühen Hilfen mitzuwirken, aber wenn sich dies darauf beschränkt, Informationen auszulegen oder auf der Homepage bereitzustellen, dann wird dies viele Familien nicht erreichen.<sup>10</sup>

Überwunden werden muss im klinischen Alltag weiterhin die verbreitete Ansicht, die Wahrnehmung der psychosozialen Belastung von Patienten gehöre nicht zum „Kerngeschäft“ eines Krankenhauses und der ärztlichen Versorgung.<sup>11</sup> Moralische Appelle an ohnehin unter Zeitdruck arbeitende Ärztinnen, Ärzte und Pflegende sind unfair und zudem völlig sinnlos. In den Krankenhäusern, in denen bisher keine professionellen Strukturen der Frühen Hilfe aufgebaut wurden, äußert das medizinische Personal deutlich seine Unzufriedenheit, da ihm die soziale Situation belasteter Familien nicht verborgen bleibt: „Manchmal meint man vielleicht was zu erkennen, hat aber keine Zeit, drauf einzugehen, das ist das Bitterste an allem.“ „Man wird von einem zum anderen verbunden, keiner ist zuständig, keiner will Entscheidungen treffen, haben da auch wenig Zeit und man wird hingehalten und getröstet, wartet auf Rückruf und dann kommt keiner.“<sup>12</sup> Anders läuft es dort, wo Frühe Hilfen in der Klinik mit einer personellen Zuständigkeit verankert sind und jemand da ist, dessen Aufgabe es ist, intensivere Gespräche zu führen und Hil-

fen zu vermitteln. Hier wird das medizinische Fachpersonal, wenn es im Kontakt mit einer Gebärenden und ihrer Familie ein „ungutes Bauchgefühl“ hat, nicht alleine gelassen und damit nicht nur zeitlich, sondern auch emotional entlastet.<sup>13</sup>

Ein erfolgreicher Ansatz für die Verankerung Früher Hilfen in den Geburtskliniken sind „Babylotsinnen“. Sie sind besonders geschulte sozialpädagogische Fachkräfte. Sie nehmen in der Zeit des Klinikaufenthalts nach der Geburt mit den Eltern bzw. der alleinstehenden Mutter Kontakt auf, bieten ein Gespräch über die Situation der Familie und mögliche Belastungen an und informieren, soweit erforderlich, über mögliche Hilfen. Wenn die Eltern nicht wissen, dass sie in der Anfangsphase mit ihrem Kind von einer Hebamme unterstützt werden können, informieren sie auch hierzu und motivieren, diese Hilfe anzunehmen. Und sie stellen, soweit erforderlich, Kontakte zu anderen Akteuren des Sozialstaats her; etwa zum Jugendamt, wenn eine intensivere Form der Familienhilfe angesagt ist, zu einer Beratungsstelle, die sie dabei unterstützt, den längst fälligen Antrag auf Wohngeld oder Arbeitslosengeld II zu stellen, zum Wohnungsamt, falls Wohnungslosigkeit droht, oder zu einer Migrationsberatungsstelle, falls der Aufenthaltsstatus der Mutter oder ihres Partners ungeklärt ist. In etwa 50 Geburtskliniken in Deutschland, in denen etwa ein Siebtel aller Kinder zur Welt kommen, arbeiten mittlerweile Babylotsinnen.<sup>14</sup>

Solche Lotsendienste wären auch in den Praxen niedergelassener Ärzte ein wirksames Element Früher Hilfen. In gynäkologischen Praxen ermöglicht dies bereits in der Zeit der Schwangerschaft einen Kontakt und damit die Abklärung sozialer Problemlagen; über die pädiatrischen Praxen, die regelmäßig zu den U-Untersuchungen und bei Erkrankungen aufgesucht werden, besteht ein guter Zugang zu Familien in den Jahren nach der Geburt. Ärztinnen und Ärzte haben bei Eltern einen guten Ruf; dort Hilfe nachzufragen hat nichts Stigmatisierendes. Die Hürden sind somit niedriger als beim Kontakt zu Stellen, die ausschließlich für Menschen da sind, bei denen Probleme bereits manifest geworden sind. Niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten wird immer wieder unterstellt, allein auf die Erbringung medizinischer Dienstleistungen fokussiert zu sein; aber eine Umfrage unter Frauenärzten zeigt eine grundsätzlich hohe Bereitschaft, im

System der Frühen Hilfen mitzuwirken, wenn denn Voraussetzungen dafür bestehen.<sup>15</sup> Für Kinderärzte dürfte dies ebenso gelten.

Allerdings ist es für niedergelassene Ärztinnen und Ärzte herausfordernd, intensiver auf die sozialen Belange ihrer Patienten einzugehen. Wenn sie das selbst tun, erfordert dies einen zeitlichen Aufwand, der in der Refinanzierung durch die Krankenkassen nicht vorgesehen ist. Auch kann es im Verhältnis zu Eltern, die aus medizinischen Gründen eine Arztpraxis aufsuchen, heikel sein, die Frage nach sozialen Risiken zu stellen; möglicherweise wird sie als bevormundend erlebt. Andere Eltern würden sich möglicherweise eine direkte Ansprache auf ihre Probleme jenseits der medizinischen Fragen wünschen.<sup>16</sup> Wenn sich Ärztinnen und Ärzte auf die soziale und persönliche Situation von Familien einlassen, dann können sie es oft nicht beim Gespräch belassen, sondern sind mit Fragen konfrontiert, wer der Familie in ihrer ganz spezifischen Problemlage beistehen kann. Lotsendienste in das Netz des Sozialstaats zu leisten, erfordert aber eine sehr genaue Kenntnis der örtlichen Angebote und ist zudem so zeitintensiv, dass dies Freiberufler nur in Einzelfällen zu leisten in der Lage sind.

Seit einiger Zeit wird damit experimentiert, Lotsen in die Arbeit von Kinderarztpraxen zu integrieren, so etwa in einem von Nordrhein-Westfalen geförderten Modellprojekt der Deutschen Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin.<sup>17</sup> Es reicht dabei die Präsenz einer sozialpädagogischen Fachkraft in der Praxis für gewisse Stunden. Ärztinnen, Ärzte und medizinische Fachangestellte können Termine so steuern, dass eine Kontaktaufnahme bei den Familien möglich ist, bei denen sie soziale Probleme vermuten oder aufgrund eines Screeningbogens erhoben haben. Selbst in einem so niederschweligen Ansatz erreicht man nicht alle Eltern, die nach fachlichen Gesichtspunkten Hilfe erhalten sollten; einige verweigern das Gespräch trotz der sehr geringen Hürden. Es kann sogar sein, dass Eltern mit höherer Kompetenz und Selbstwirksamkeit ein solches Angebot aktiver nutzen und damit von ihm auch besonders profitieren. So zeigt die Evaluation des genannten Modellprojekts in Nordrhein-Westfalen, dass das Gesprächsangebot keineswegs nur von der „klassischen Zielgruppe“ der Frühen Hilfen angenommen wurde und auch viele Fragen etwa zu Schulschwierigkeiten angesprochen wurden, die

auch Mittelschichtseltern umtreiben.<sup>18</sup> Aber das ist kein Schaden, wenn zugleich Familien erreicht werden, die sonst an den Präventionshürden scheitern.

Um das Potential der Frühen Hilfen zur Entschärfung des Präventionsdilemmas zu erschließen, bedarf es politischen Willen und die Kooperationsbereitschaft der Akteure des Sozialstaats auch jenseits ihrer unmittelbaren fachlichen Zuständigkeit. Aber ganz ohne Geld geht es auch nicht, denn verlässliche Kooperation braucht Strukturen, die finanziell abgesichert sein müssen. Viele Angebote der Frühen Hilfen hängen sich als Projekte durch, immer verbunden mit der Ungewissheit für Träger und Mitarbeitende, ob die Arbeit nach dem Projektende weitergeht. Das hat auch mit rechtlichen Kooperationshürden zwischen den einzelnen Zweigen des Sozialstaats zu tun, die im nächsten Kapitel thematisiert werden. Sie stehen einem präventiv ausgerichteten Sozialstaat im Wege. Bei den Frühen Hilfen ging der Gesetzgeber einen pragmatischen Weg. Er richtete eine Bundesstiftung Frühe Hilfen ein, die im Jahr 51 Mio. Euro für Netzwerke und Projekte der Frühen Hilfen bereitstellt. So erfreulich dies ist, die Absicherung der Frühen Hilfen gelang nur in einem von der Regelfinanzierung der Sicherungssysteme abgespaltenen Sondersystem. Aber es ist nicht der große Schritt zu mehr Prävention und der Vernetzung des Sozialsystems, den wir gehen müssen. 51 Mio. Euro sind ein Zwanzigstel Promille des Sozialbudgets oder ein Achtel Promille unserer Ausgaben für das Gesundheitswesen. Das wird für eine Umsteuerung des Sozialstaats hin zu mehr Prävention nicht reichen. Wenn wir wollen, dass Prävention gelingt, müssen auch die rechtlichen Hürden der Kooperation niedriger werden.

### **Haushaltsorganisationstraining**

Ein Teil der Familien, zu denen ein Netzwerk Früher Hilfen in Kontakt tritt, hat massive Probleme, die im Alltag erforderlichen Verrichtungen zu bewältigen. Wenn eine fremde Person in die Wohnung gelassen wird, springt ihr dies sofort ins Auge: die Wohnung ist verschmutzt und chaotisch, in extremen Fällen kann ein Teil der ohnehin nicht großen Wohnung nicht mehr genutzt werden, weil er

vermüllt ist. Es werden allenfalls unregelmäßig warme Mahlzeiten zubereitet. Wäsche wird nicht regelmäßig gewaschen, vielleicht ist auch die Waschmaschine seit langem defekt und es fehlt die Kraft, beim Jobcenter einen Kredit für eine Reparatur oder Neuanschaffung zu beantragen. Die Kinder haben keine verlässliche Struktur im Alltag. Dass dies die Lebenssituation der Kinder stark belastet, ist den Eltern bzw. den alleinerziehenden Müttern schmerzhaft bewusst, aber in dem Chaos, das sie tagtäglich ertragen, sind sie zu erschöpft, um ihren Alltag zu verändern. Ein Teil der Eltern hat schon in ihrer Herkunftsfamilie unter ähnlich chaotischen Verhältnissen gelitten. Eine in einer Studie befragte Mutter, die in ihrer Verzweiflung die Kraft fand, das Jugendamt zu kontaktieren, drückte es so aus: „Mir ging’s wirklich beschissen. Also das ist noch nobel ausgedrückt, weil ich mir vorgenommen hab: Ich will’s besser machen als meine Eltern. Meine Mutter hat’s auch furchtbar versemzelt.“<sup>19</sup> Die Scham über das empfundene Versagen ist eine hohe Hürde, Hilfe durch eine Person in Anspruch zu nehmen, der Zutritt zur Wohnung gewährt wird.

Für Familien in dieser Situation hat der Deutsche Caritasverband das Haushaltsorganisationstraining entwickelt,<sup>20</sup> das zu einem festen Teil des Netzwerks der Frühen Hilfen geworden ist. Eine Familienpflegerin arbeitet mit der Familie zu Hause, es geht um die Vermittlung grundlegender Kompetenzen bei der Bewältigung des Alltags und der Führung eines Haushalts. Am Beginn des Einsatzes werden klar umrissene Ziele vereinbart, seien es regelmäßige Mahlzeiten, eine jahreszeitlich angemessene Kleidung der Kinder, Standards der Körperhygiene, ein kindgerechter Tag- und Nachtrhythmus oder die Wahrnehmung von Impf- und Vorsorgeterminen. In einer Phase intensiver Begleitung wird auch das Chaos in der Wohnung beseitigt. Weil die Ziele überschaubar und erreichbar sind und sich in kurzer Zeit deutliche Erfolge zeigen, sind viele Familien in dieser Zeit hochmotiviert. Gemeinsam mit den Eltern packt die Fachkraft auch selbst mit an, wenn es der Sache dient. Aber das Ziel ist nicht, für die Familie die Verhältnisse zu ordnen, sondern sie zu befähigen, ihren Alltag selbst zu bewältigen. Hierzu äußerte eine Familienpflegerin in der Evaluation des Ansatzes: „Ich habe gelernt, die Einsätze anders zu sehen. Früher machten wir viel, heute vermitteln wir. Die Anleitung der Familie zu mehr Selbständigkeit ist schwieriger, als es selbst

zu tun.“<sup>21</sup> Auch der Umgang mit Geld kann Teil des Einsatzes sein, etwa wenn Eltern beim gemeinsamen Einkauf mit der Fachkraft die Erfahrung machen, dass Einkaufen mit Einkaufszettel sparsamer ist. Oder Probleme der Vereinsamung: Eine sozial isolierte alleinerziehende Mutter erkundet mit Unterstützung der Fachkraft die Umgebung der Wohnung, von nun an besucht sie mit ihrem Kind den Spielplatz und erhält so zudem die Chance, andere Mütter kennenzulernen. Damit die Erfolge nachhaltig sind, benötigen die Familien nach der Intensivphase noch eine Zeit lang weitere Unterstützung zur Stabilisierung ihrer Alltagskompetenz, bis die Hilfe dann auslaufen kann. Das Haushaltsorganisationstraining füllt eine Lücke im Hilfesystem für Familien in äußerst prekären Lebenslagen, weil Hilfs- und Beratungsangebote, die sich auf Beziehungs- und Erziehungsprobleme in der Familie konzentrieren, erst greifen können, wenn zumindest eine gewisse Ordnung in das Alltagsleben gebracht werden konnte. Erst das setzt Energie für weitere Veränderungen frei.

Greifen aber kann das Haushaltsorganisationstraining nur, wenn Familien von einem solchen Angebot erfahren und zudem bereit sind, sich helfen zu lassen. Wenn sie sich in ihrer Verzweiflung an das Sozial- oder Jugendamt wenden, dann kann von dort der Einsatz in der Familie veranlasst werden, die Behörde trägt auch die Kosten. Aber vielen erschöpften Familien werden hierzu die Kenntnis oder die Kraft fehlen. Also kommt es entscheidend darauf an, dass diejenigen, die ohnehin im Kontakt mit der Familie stehen, unabhängig von ihrer jeweiligen unmittelbaren fachlichen Zuständigkeit die Gesamtsituation der Familie in den Blick nehmen, über andere Hilfemöglichkeiten informieren und dazu motivieren, sie anzunehmen. Das kann eine Kinderärztin, eine Erzieherin, ein Grundschullehrer, die Mitarbeiterin einer Schwangerschaftsberatungsstelle oder ein im Wohngebiet tätiger Sozialarbeiter sein, also eine jener Personen, die im Konzept der Frühen Hilfen ein Netzwerk bilden sollen. Faktisch gelingen wird dies aber nur, wenn sie ihren fachlichen Auftrag breit verstehen, von den anderen Akteuren wissen und auch ein gewisses Maß an Zeitressourcen haben, sich im Netzwerk der Frühen Hilfen zu engagieren.

## Sozialer Arbeitsmarkt: Ermutigung zur Selbstwirksamkeit

Die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland seit Mitte der 2000er Jahre war sehr erfolgreich; die Arbeitslosigkeit hat sich zwischen 2005 und 2019 mehr als halbiert, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wuchs kontinuierlich. Auch wenn die Covid-19-Pandemie 2020 tiefe Spuren im Arbeitsmarkt hinterlässt,<sup>22</sup> besteht die Hoffnung, dass die Beschäftigungseinbrüche mittelfristig wieder ausgeglichen werden können. Die höchst umstrittene Frage, welchen Anteil an den seit 2005 erzielten Erfolgen die Agenda 2010 hatte, kann an dieser Stelle offenbleiben.<sup>23</sup> Trotz der heute deutlich besseren Beschäftigungssituation gibt es weiterhin einen verhärteten Kern der Langzeitarbeitslosigkeit, der von allen Bemühungen des „Förderns und Forderns“ nicht erreicht werden kann. Das Recht auf Teilhabe der über viele Jahre arbeitslosen Menschen sollte sich aber nicht dauerhaft auf den Bezug von Transferleistungen beschränken.

Der eindeutige Fokus der mit der Agenda 2010 konzipierten Arbeitsmarktpolitik liegt auf der möglichst raschen Integration aller Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt. Das ist grundsätzlich richtig, da die Chancen auf einen Arbeitsplatz umso geringer werden, je länger die Arbeitslosigkeit andauert. Menschen, die schon lange arbeitslos sind, schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen haben, denen eine Ausbildung oder gar ein Schulabschluss fehlt, die nur mangelhaft Deutsch sprechen, bereits über 50 Jahre alt sind oder kleine Kinder zu betreuen haben, haben es deutlich schwerer, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Liegen mehrere dieser Hemmnisse vor, so ist die Wahrscheinlichkeit hierzu äußerst gering. Der statistische Befund ist hier völlig eindeutig.<sup>24</sup> Fehlt ein Schul- oder Ausbildungsabschluss, so versucht die Arbeitsmarktpolitik, spät und mit eher bescheidenem Erfolg das auszubügeln, was im Bildungssystem versäumt wurde. Neben diesen empirisch erfassten Einschränkungen wirken soziale Isolierung, latente psychische Probleme, geringe Frustrationstoleranz und geringe soziale Kompetenz und damit eine nur eingeschränkte Möglichkeit für Arbeitgeber, Personen im Kontakt mit Kunden einzusetzen, nachteilig. Es gibt Länder, die Menschen mit diesen „multiplen Risikofaktoren“ gar nicht mehr zu ihrer Erwerbsbevölkerung zählen und damit schlicht aus der

Arbeitslosenstatistik ausblenden. Aber das löst natürlich kein Problem. In Deutschland ist man diesen Weg nicht gegangen. Die Bedingung dafür, dass eine Person als erwerbsfähig gilt, besteht nur in der Fähigkeit, unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes drei Stunden am Tag zu arbeiten, sie ist somit sehr gering angesetzt. Auch wohnungslose Menschen, eine Gruppe, bei der die Chancen auf eine reguläre Arbeit sehr klein sind, gelten unter dieser Definition überwiegend als erwerbsfähig.

Das Ziel eines Sprungs in reguläre Beschäftigung ist oft unrealistisch und die damit verbundene Enttäuschung kann die Selbstwirksamkeitserwartung der Betroffenen weiter schwächen. Wenn Langzeitarbeitslose in Eingliederungsvereinbarungen verpflichtet werden, eine Mindestzahl formaler Bewerbungen zu schreiben, es aber aufgrund ihrer Vorgeschichte nahezu aussichtslos ist, dass sie damit die Hürden der formalen Auswahlprozesse professionell arbeitender Personalabteilungen überspringen, so erzeugen die vielen Absagen oder, noch schlimmer, die vielen unbeantworteten Bewerbungen zusätzliche Frustration und Demotivation.<sup>25</sup> Qualifizierungsangebote, so sinnvoll sie grundsätzlich sind, können bei Personen, die schon früher beim Schul- oder Ausbildungsabschluss gescheitert sind, „ein regelrechtes Erleiden der eigenen Unzulänglichkeiten bedeuten. Das kann widerständiges Verhalten evozieren, das aus Sicht der Arbeitsförderung wiederum als Motivationsproblem erscheinen kann.“<sup>26</sup> Auch das zeigt, wie wichtig es ist, früher anzusetzen, um solchen Karrieren verfestigter Entmutigung entgegenzuarbeiten.

In der Praxis der Jobcenter hat sich rasch gezeigt, dass eine einseitige Orientierung auf kurzfristige Vermittlungserfolge nicht geeignet ist, Menschen nach langer Arbeitslosigkeit eine realistische Perspektive zu geben. In einer stark hierarchisierten Behörde, die top-down über Verwaltungsvorgaben an die örtlichen Gliederungen agiert, hat es zugleich eine zähe Einflussnahme der Praktikerinnen und Praktiker vor Ort auf die Sichtweise der zentralen Entscheidungsinstanzen gegeben. Aus den Jobcentern sind in Zusammenarbeit mit engagierten Trägern von Fördermaßnahmen für langzeitarbeitslose Menschen Angebote entwickelt worden, die nur mittelbar auf eine Integration in Arbeit zielen.<sup>27</sup> Wenn Jugendliche in einem Rap-Studio oder in Holz-, Metall- oder Malwerkstätten kreativ tätig werden, so kann

dies helfen, ihr Selbstbewusstsein wiederaufzurichten. Wenn junge Erwachsene neben unmittelbar berufsqualifizierenden Bildungsangeboten wie EDV- und kaufmännischen Kursen auch regelmäßig von einem Kung-Fu-Meister trainiert werden, so hilft es ihnen, ihre Leistungsgrenzen auszutesten und Disziplin und das soziale Miteinander in Gruppen zu lernen. Bei manchen entmutigten Langzeitarbeitslosen steht zuallererst an, die soziale Isolierung zu überwinden, dabei können Gruppenangebote helfen, die zugleich lebenspraktische Kompetenzen vermitteln. Oder es ist erstmal angezeigt, sich um die gesundheitlichen Probleme zu kümmern; Ernährungsberatung oder Rückengymnastik ermöglichen zugleich soziale Kontakte und können Gruppenzusammenhalt und individuelles Selbstbewusstsein stärken. Entsteht in dieser Arbeit ein Vertrauensverhältnis, so können auch heikle persönliche Problemlagen angesprochen werden, etwa mangelnde Hygiene, die Pflege des äußeren Erscheinungsbildes, problematische Umgangsformen, oder ein mangelhafter Umgang mit Aggression.<sup>28</sup> Die Soziologin Carolin Freier hat diese Praxis der „sozialen Aktivierung“ in umfangreichen Interviews mit Arbeitsvermittlern und Fallmanagerinnen der Jobcenter, dortigen Leitungskräften und Mitarbeitenden sozialer Dienstleister erforscht. Das in der Öffentlichkeit verbreitete einseitige Bild sanktionswütiger Fallmanager bestätigen die Interviews nicht. Ihre Gesprächspartner behalten das langfristige Ziel der Integration in Arbeit durchaus im Blick, aber sie betonen zugleich, dass viele langzeitarbeitslose Menschen erst einmal für sie dringlichere Probleme lösen müssen. Ein Teil ihrer Gesprächspartner macht deutlich, dass sie Chancen zur Selbstwirksamkeit eröffnen wollen. So etwa die Teamleiterin in einem Jobcenter: „Wir haben ein Improvisationstheater, dient auch dazu Selbstbewusstsein zu stärken, Mut zu machen, Motivation zu finden, wo vielleicht bisher keine war, ja einfach, dieses Selbstbewusstsein, jetzt geh ich und bewerbe mich mal da und ich bin was wert und das zu stärken.“<sup>29</sup>

Wenn langzeitarbeitslosen Menschen gelingt, die soziale Isolierung hinter sich zu lassen und neue Kontakte zu knüpfen, steigen auch die Chancen, über soziale Beziehungen mit lokalen Arbeitgebern in Kontakt zu kommen und sich dann mit dem wiedergewonnenen Zutrauen dort mit Erfolg vorzustellen. Gespräche mit Langzeitarbeitslosen, denen trotz erheblicher Einschränkungen die

Rückkehr in Arbeit geglückt ist, zeigen, dass die Arbeitsaufnahmen dann stattfanden, „wenn sie den Betroffenen subjektiv passend erschienen, wenn sie (wieder) Mut gefasst hatten und sich stark genug und in der Lage fühlten, zu erwartende Arbeitsanforderungen auch bewältigen zu können.“<sup>30</sup>

Seit 2005 wurde und wird aufgrund dieser Erfahrungen über Ansätze eines „sozialen Arbeitsmarkts“ diskutiert, um auch Menschen mit „verfestigten Vermittlungshemmnissen“ durch öffentlich geförderte Beschäftigung eine Perspektive zu geben.<sup>31</sup> Vielfältige Modellvorhaben sind durchgeführt worden. Die Widerstände waren über lange Zeit hoch, viele diesbezügliche Bemühungen höchst umstritten.<sup>32</sup> Dabei wirkten auch schlechte Erinnerungen an umfangreiche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den Jahren nach der Wiedervereinigung nach; sie waren damals eine Reaktion auf die rasch wachsende Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, haben aber zugleich die Entstehung regulärer Beschäftigung zusätzlich erschwert und manche klamme Kommune verleitet, Regelaufgaben von Arbeitslosen erbringen zu lassen. Die sogenannten Ein-Euro-Jobs wurden in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre massenhaft genutzt. Sie bieten langzeitarbeitslosen Menschen eine temporäre Beschäftigungsmöglichkeit, bei der sie zu ihren Transferleistungen einen Zuschlag von einem oder zwei Euro pro Stunde erhalten. Grundsätzlich sind solche Arbeitsgelegenheiten ein sinnvolles Instrument, um Menschen zu unterstützen, die die Voraussetzungen für eine reguläre Beschäftigung noch nicht erfüllen. Aber ihr massenhafter Einsatz war eindeutig des Guten zu viel. Sie wurden auch bei Personen eingesetzt, bei denen eine Ausbildung oder die weitere Suche nach einer regulären Arbeit unter dem Gesichtspunkt der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit die weitaus bessere Option gewesen wäre. Die Sorge um die Verdrängung regulärer Beschäftigung war allgegenwärtig; daher dürfen Arbeitsgelegenheiten nur eingesetzt werden, „wenn die darin verrichteten Arbeiten zusätzlich sind, im öffentlichen Interesse liegen und wettbewerbsneutral sind“, so die gesetzliche Bestimmung.<sup>33</sup>

Das führt aber in der Praxis immer wieder zu absurden Verrenkungen oder zu Scheintätigkeiten in praxisfernen Parallelwelten; denn man kann immer infrage stellen, ob die Arbeit, die in Arbeits-

gelegenheiten geleistet wird, etwa die Mitarbeit in einer Tafel oder einem Sozialkaufhaus, „zusätzlich“ und „wettbewerbsneutral“ ist. Arbeit, die relevant und sinnstiftend ist – und etwas anderes sollte man Langzeitarbeitslosen nicht zumuten –, leistet in aller Regel etwas, was auch anderenorts geleistet wird. Die Angst vor der Verdrängung regulärer Beschäftigung durch öffentlich geförderte Jobs war bei den Gewerkschaften, dem Handwerk und auch anderen Wirtschaftsverbänden so groß, dass es trotz eines langjährigen intensiven Lobbyings seitens der Wohlfahrtsverbände nicht möglich war, die Arbeitsgelegenheiten von diesen restriktiven Bedingungen zu befreien.

Trotz dieser Erfahrungen und Widerstände ist es nach Erprobung in einem sorgfältig ausgewerteten Modellprojekt des Bundesarbeitsministeriums<sup>34</sup> 2018 mit dem Teilhabechancengesetz gelungen, die öffentlich geförderte Beschäftigung für arbeitsmarktferne Personen konzeptionell neu aufzustellen und deutlich auszubauen. Für Personen, die trotz der Vermittlungsbemühungen der Jobcenter länger als zwei Jahre arbeitslos sind, kann der Wiedereinstieg in ein Arbeitsverhältnis durch einen einfach zu handhabenden Lohnkostenzuschuss für zwei Jahre gefördert werden. Bei ihrem Einsatz haben die Jobcenter hohe Flexibilität.<sup>35</sup>

Ein echter Durchbruch ist die neu geschaffene Möglichkeit, Personen ab 25 Jahren, die in den letzten sieben Jahren über sechs Jahre Leistungsbezieher und in dieser Zeit allenfalls kurzzeitig beschäftigt waren, durch Arbeitgeberzuschüsse eine fünfjährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsperspektive zu eröffnen.<sup>36</sup> Junge Erwachsene sind deswegen nicht miterfasst, weil bei ihnen der nachholende Schulabschluss und eine Ausbildung prioritär sind. Gewerbliche, kommunale oder gemeinnützige Unternehmen können gleichermaßen teilnehmen, sie erhalten hohe Lohnkostenzuschüsse, in den ersten beiden Jahren von 100 %, diese schmelzen dann stufenweise auf 70 % im fünften Jahr ab. Die Bezahlung erfolgt zum Mindestlohn oder, wenn das Unternehmen tarifgebunden ist, zum gültigen Tariflohn. Die Beschäftigten unterschreiben einen Arbeitsvertrag, sie erhalten statt Arbeitslosengeld II ein Arbeitsentgelt von ihrem Arbeitgeber, nehmen an Wahlen zum Betriebsrat teil und erfahren so die Normalität eines echten, wenn auch staatlich unterstützten

Arbeitslebens. Dies fördert ihre Selbstwirksamkeit. Die Unternehmen, die sich hieran beteiligen, werden bei Problemen, die sich möglicherweise stellen, nicht alleingelassen. Eine beschäftigungsbegleitende Betreuung ist vorgesehen, in der Gesetzesbegründung werden die vielfältigen Ansätze der sozialen Aktivierung ausdrücklich genannt.<sup>37</sup> Die Erfahrungen aus der Praxis sind beim Gesetzgeber somit angekommen. Die restriktiven Bedingungen der Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität gelten nicht. Es können also reguläre Tätigkeiten verrichtet werden, die dabei gemachten Arbeitserfahrungen und die erworbenen Qualifikationen sind somit für eine spätere nicht geförderte Beschäftigung relevant. Das Problem der möglichen Verdrängung regulärer Beschäftigung wird auf andere Weise gelöst; einerseits über die Zielgruppenbeschränkung; wer sechs Jahre lang allenfalls mit geringen Unterbrechungen arbeitslos war, ist in aller Regel arbeitsmarktfremd. Zudem beraten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vor Ort das Jobcenter bei der Auswahl der Beschäftigungsfelder; sie haben ein hohes Interesse, dass ungeforderte Beschäftigung nicht unter Druck kommt. Der Bund hat für die Umsetzung des Teilhabechancengesetzes bis zum Jahr 2022 4 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus können die Transferleistungen, die eingespart werden, wenn langzeitarbeitslose Menschen eine Beschäftigung aufnehmen, zusätzlich eingesetzt werden. Dieser Tausch von passiven und aktiven Mitteln der Arbeitsmarktpolitik beruht auf dem Grundgedanken, dass es besser ist, Arbeit zu fördern statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Dies war lange aus der Praxis gefordert worden, scheiterte aber stets am Widerstand des Bundesfinanzministeriums und im Haushaltsausschuss des Bundestags. Die große Herausforderung ist nun, dass das Teilhabechancengesetz zum Erfolgsbeispiel einer befähigenden Sozialpolitik wird; die ersten Erfahrungen sind ermutigend. Dies lässt hoffen, dass eine Verstetigung über 2024 hinaus gelingt, vielleicht sogar weitere mutige Schritte einer Arbeitsmarktpolitik für Menschen am Rande möglich werden. Denn es wird Menschen geben, die auch nach einer fünfjährigen geförderten Beschäftigung nicht so fit gemacht werden können, dass sie unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarkts ohne öffentliche Förderung weiterbeschäftigt werden können. Beispielsweise ein ehemals opiatabhängiger Wohnungsloser, der an einer Substitutions-

therapie teilnimmt, mittlerweile in einer betreuten Wohngruppe lebt und psychisch und physisch soweit stabilisiert ist, dass er drei oder vier Stunden am Tag arbeiten kann, etwa in einem Gartenbaubetrieb oder einer Radstation. Sollen diese Erfolge wieder zunichtegemacht werden, weil ein Lohnkostenzuschuss unter keinen Umständen entfristet werden kann? Das ist weder human noch effizient. Natürlich muss man dafür sorgen, dass das eine entfristete Förderung nicht missbraucht wird, aber dies sollte den Jobcentern in der Steuerung ihrer Unterstützung gelingen.

Die breitere Öffentlichkeit hat vom Teilhabechancengesetz so gut wie nichts mitbekommen. Das geht auch bei anderen Verbesserungen sozialstaatlicher Leistungen so; sie werden kommentarlos abgehakt, sobald sie erreicht werden. In diesem Falle allerdings war es das nicht allein. Die SPD hat ihre Arbeit selbst untergraben. Der Bundestag hat das Teilhabechancengesetz am 8. November 2018 beschlossen. Katja Mast, stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, sprach, sicherlich etwas zu euphorisch, von einer „Zeitenwende in der Sozialpolitik“. <sup>38</sup> Sie hatte sich mit anderen Arbeitsmarktpolitikern lange und hartnäckig für einen sozialen Arbeitsmarkt eingesetzt. Aber zeitgleich mit der Verabschiedung des Teilhabechancengesetzes verkündete der SPD-Generalsekretär, dass Hartz IV passé sei, „als Name und als System“. <sup>39</sup> Im medialen Getöse diese Äußerung ging das Teilhabechancengesetz unter. Die Ironie der Geschichte: Das Teilhabechancengesetz ist die 10. Novelle des Zweiten Sozialgesetzbuches, der rechtlichen Grundlage von „Hartz IV“; auch Klingbeils konkreter Vorschlag, den er mit der Forderung nach Abschaffung von „Hartz IV“ verband, eine zeitliche Ausdehnung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung während der Weiterbildung von Arbeitslosen, wäre eine Novellierung des bestehenden Sozialrechts. Anders kann Realpolitik gar nicht handeln, weil sie die Kontinuität des Bezugs sozialer Leistungen sichern muss. Deswegen kann man „Hartz IV“ nicht einfach mal abschaffen, sondern muss es reformieren und weiterentwickeln. Wird der Weg der schrittweisen Reform diskreditiert, entstehen Erwartungen, an denen Politik nur scheitern kann.

## **Stromspar-Check: Befähigung und Umweltschutz verbinden**

Das Teilhabechancengesetz hätte nie das Licht der Welt erblickt, wenn es nicht vielfältige Initiativen gegeben hätte, die mit unterschiedlichsten Ansätzen experimentiert hätten, Menschen am Rande der Gesellschaft Beschäftigungschancen zu eröffnen. Einer dieser kreativen Ansätze ist der Stromspar-Check, der 2005 als lokale Initiative der Caritas in Frankfurt am Main und des damaligen Umweldozernenten der Stadt<sup>40</sup> begonnen wurde; 2008 wurde der Stromspar-Check zu einem bundesweiten Projekt der Caritas und des Bundesverbands der Energie- und Klimaschutzagenturen erweitert, finanziell und politisch stark unterstützt vom Bundesumweltministerium. Die Idee ist einfach. Langzeitarbeitslose Menschen werden durch professionelle Energieberaterinnen und -berater zu „Stromsparhelfern“ ausgebildet, um Haushalte, die „Hartz IV“, Grundversicherung im Alter oder Wohngeld beziehen, zu Energiefragen zu beraten. Bei einem ersten Besuch erfassen sie den Wasser- und Stromverbrauch, erfragen das Nutzerverhalten und überprüfen die Energie- und Nebenkostenabrechnung. Nach Analyse der Daten und der Ermittlung des Energiesparpotentials durch Fachleute erfolgt ein zweiter Beratungsbesuch, bei dem auch einfache energiesparende Produkte wie sparsame LED-Lampen, schaltbare Steckdosenleisten oder wassersparende Duschköpfe eingebaut werden. Bei einem dritten Besuch nach einem Jahr werden die errechneten und die tatsächlich erreichten Einsparungen verglichen. Mittlerweile geschieht dies in 150 Städten und Gemeinden, mehr als 350.000 Haushalte sind seit 2008 beraten worden. Durchschnittlich etwa 15 % ihres Stromverbrauchs sparen die Haushalte ein; die jährliche CO<sub>2</sub>-Reduktion pro Haushalt beträgt 300 kg. Das Projekt verfolgt mehrere Ziele gemeinsam: Es schafft einen niedrigschwelligen Zugang zu Haushalten mit niedrigem Einkommen, die bisher von Umweltschutzprojekten nicht erreicht wurden. Die durchschnittliche Einsparung bei den Strom- und Wasserkosten pro Haushalt und Jahr beträgt etwa 175 Euro.<sup>41</sup> Und das Projekt bietet Qualifizierung für langzeitarbeitslose Menschen; auch wenn sie später in anderen Branchen eine Beschäftigung finden, sind die beruflichen und sozialen Kompetenzen, die sie im Projekt erwerben, nützlich. Oder sie gewinnen neuen Mut, um

sich anderweitig fortzubilden. Erfahrene Stromsparhelferinnen und -helfer können zudem eine Prüfung zum Serviceberater für Energie- und Wasserspartechnik vor der Handwerkskammer ablegen.

Dies ist ein kreativer Ansatz, bei dem soziale, arbeitsmarkt- und umweltpolitische Anliegen gemeinsam verfolgt werden. Kritisch kann man anmerken, dass es weiterhin schwerfällt, diesen Ansatz wirklich flächendeckend umzusetzen. Über 350.000 Haushalte wurden beraten, eine stolze Zahl für ein solches Projekt. Und dennoch ist bisher nur ein kleiner Anteil der Haushalte mit Transferbezug erreicht worden. Auch hier zeigt sich, wie schwierig es ist, Innovationen aus der Projektphase herauszuführen und in den Regelstrukturen zu verankern. Der Stromspar-Check hat eine Reihe Kooperationen zwischen lokalen Wohlfahrtsverbänden, kommunalen Umwelt- und Sozialbehörden sowie den Energieversorgungs- und Wohnungsbauunternehmen angeregt, die Haushalte beraten, auch um Stromsperren bei Zahlungsverzug zu vermeiden. Wenn aber möglichst alle Haushalte erreicht werden sollen, müsste Beratung überall zur Regel werden. Die Caritas hatte die Idee, aber weiter in die Praxis bringen müssen sie auch andere. Damit sich etwas nachhaltig ändern kann, müssen Idee und politischer Wille vor Ort zusammenkommen.

## 8. Blockaden wegräumen: Hilfen (wie) aus einer Hand

### Der Sozialstaat als Verschiebepbahnhof

Ein nach Recht und Gesetz handelnder Sozialstaat braucht Institutionen, deren Auftrag und Kompetenzen klar und transparent geregelt sind. Aber er trifft auf Menschen, deren Problemlagen quer zu den Kompetenzzuordnungen des Sozialstaats liegen. Am Beispiel der Frühen Hilfen war bereits erläutert worden, dass Prävention nur gelingt, wenn die Akteure in Sozial- und Bildungssystem kooperieren und auch jenseits der unmittelbaren eigenen Zuständigkeit achtsam sind gegenüber Anzeichen entstehender Not. Achtsamkeit ist einerseits eine Frage der professionellen Haltung der Mitarbeitenden in den Institutionen; aber es müssen auch Bedingungen gegeben sein, um Achtsamkeit praktisch werden zu lassen und Kooperation über die Grenzen der eigenen Zuständigkeit hinaus zu befördern. Daran hapert es oft; denn, wenn unterschiedliche Akteure des Sozialstaats gegenüber hilfesuchenden Bürgerinnen und Bürgern einheitlich handeln sollen, entstehen Konflikte, wer zuständig ist und wer die Kosten zu tragen hat. Diese Konflikte können die Zusammenarbeit lähmen und kreative Ansätze der Hilfe auch dann verhindern, wenn alle von ihrer Wirksamkeit überzeugt und die direkten Mehrkosten gering sind, es mittelfristig sogar zu Einsparungen käme. Eine befähigende Sozialpolitik kann nur gelingen, wenn diese Blockaden, soweit es geht, abgeräumt oder geschickt umgangen werden können.

Gehen wir nochmal zurück zum Beispiel der Frühen Hilfen. Der Bund finanziert das Netzwerk und Projekte über eine Bundesstiftung, ein im bundesdeutschen Sozialstaat ungewöhnliches Förderinstrument jenseits der regulären Finanzierungsstrukturen. Aber warum sind die zum Teil durchaus finanziell potenten Partner der lokalen Netzwerke – Jugendamt, Sozialamt, Krankenkassen, Jobcenter, Arbeitsagentur und Schulbehörde – nicht ohne eine solche Sonderlösung in der Lage, ihre Zusammenarbeit zu finanzieren, zumal die dafür aufzubringenden Mittel im Vergleich zu den Gesamtkosten der sozialstaatlichen Sicherung doch eher bescheiden sind?

Wer mit den komplizierten rechtlichen Verhältnissen der Finanzierung des Sozialstaats nicht vertraut ist, stellt sich dies ganz einfach vor: Die Akteure des Netzwerks Früher Hilfen geben einen bescheidenen Teil ihrer Mittel in einen Präventionstopf und finanzieren die für ihre Zusammenarbeit erforderliche Koordination oder auch die Gehälter von Lotsinnen und Lotsen. Aber dagegen stehen schwer überwindliche rechtliche Hürden.<sup>1</sup>

Die gesetzlichen Krankenkassen sollten ein großes Interesse an Prävention haben; den Versicherten- und Arbeitgebervertretern in den Selbstverwaltungsorganen der Kassen ist selbstverständlich bewusst, dass ohne Prävention die Lasten des Gesundheitssystems und infolge dessen die Beiträge noch weiter steigen oder die Qualität der Versorgung leidet. Die gesetzlichen Krankenkassen verwalten zweckgebundene Beitragsmittel der Versicherten; das ist ein Vorteil, denn eine solche Sozialversicherungslösung schützt besser gegen politische Übergriffe auf die Ressourcen des Gesundheitssystems, als dies bei der Steuerfinanzierung gelingen würde. Aber dieser Vorteil verwandelt sich in einen Nachteil, wenn es darum geht, Prävention und Netzwerke der Kooperation zu finanzieren, die sich an alle Bürgerinnen und Bürger wenden, auch an jene, die nicht gesetzlich versichert sind. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände achten in ihrer sozialpolitischen Interessenvertretung penibel darauf, dass Beitragsmittel nicht für „allgemeine politische Aufgaben“ verwandt werden. Man kann ihnen das nicht verübeln, denn sie befürchten ausufernde Begehrlichkeiten, wenn rechtliche Begrenzungen aufgeweicht werden. Aus Sicht der Krankenkassen ist Elternbildung, die in einem Netzwerk früher Hilfen geleistet wird, eine Aufgabe der Kommunen, wie andere Angebote für die Familien auch.<sup>2</sup> Offen oder latent schwingt bei den Krankenkassen der Vorwurf mit, die Kommunen wollten Kosten zu ihnen verschieben für Aufgaben, die sie ohnehin leisten oder zumindest leisten müssten.

Die Kommunen hegen sehr ähnliche Vorbehalte in entgegengesetzter Richtung. Das Kinder- und Jugendhilferecht gibt ihnen vielfältige Optionen, Kinder, Jugendliche und Familien so zu fördern, dass Notlagen vermieden werden. Auch der Auftrag, die Gesundheitskompetenz von Familien zu stärken, ist im Jugendhilferecht gesetzlich verankert worden.<sup>3</sup> Die Kosten für die Kinder- und Jugend-

hilfe tragen die Kommunen. In ihrer Wahrnehmung hat der Bund ihnen kontinuierlich wachsende Sozialleistungen aufgebürdet, sie aber mit den Kosten alleingelassen. Diese Sichtweise der Kommunen ist nachvollziehbar, auch wenn ihre Klagen oft etwas einseitig vorgetragen werden. So trägt der Bund seit 2014 die Gesamtkosten der Grundsicherung im Alter, die früher aus den Kommunalhaushalten zu stemmen waren.<sup>4</sup> Der Bund hat den Kommunen damit das sozialpolitische Großrisiko der Altersarmut abgenommen. In der Covid-19-Pandemie hat der Bund dauerhaft, somit über die akute Krise hinaus, seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft von „Hartz IV“-Empfängern auf fast drei Viertel erhöht,<sup>5</sup> dafür ist sogar das Grundgesetz geändert worden.<sup>6</sup> Der Bund ist also nicht taub gegenüber den Klagen der Kommunen, wie ihm immer wieder vorgeworfen wird.

Die Kommunen stöhnen unter der Last der Leistungen, auf die Kinder, Jugendliche und Familien im Falle des Bedarfs einen einklagbaren Rechtsanspruch haben, die sie somit, wie immer ihre Haushaltslage ist, zwingend erfüllen müssen. Das sind etwa ambulante Hilfen zur Erziehung oder eine Heimunterbringung, wenn ein Kind nicht in seiner Familie verbleiben kann. Diese Leistungen, deren Kosten seit 2000 stark gestiegen sind,<sup>7</sup> werden häufig als „Pflichtaufgaben“ der Kommunen bezeichnet und von „freiwilligen Leistungen“ abgegrenzt. Allerdings ist diese Sichtweise problematisch. Denn das Recht der Kinder- und Jugendhilfe weist den Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe auch die Verantwortung zu, für eine soziale Infrastruktur zu sorgen, die gute Bedingungen für das Gedeihen aller Kinder und ihrer Familien ermöglicht und so zugleich präventiv wirkt. Aber dies ist nicht individuell einklagbar und so dominieren, wenn Mittel knapp sind, Hilfen, die dann greifen, wenn Probleme sich bereits verfestigt haben. Auch sollte man die Verantwortung für Netzwerke der Zusammenarbeit nicht allein bei den Kommunen verorten. Man kann es ihnen nicht wirklich übelnehmen, wenn sie wenig Begeisterung zeigen, etwa Babylotsen in Kliniken oder sozialpädagogische Fachkräfte in Arztpraxen zu finanzieren. Aus ihrer Sicht sind dies Aufgaben der Gesundheitshilfe.

Auch die Jobcenter, ebenfalls potente Akteure des Sozialstaats, haben ein Interesse an Prävention. Gesundheitliche Beeinträchtigungen und fehlende Ausbildung sind zwei wesentliche Faktoren, die

einer erfolgreichen Vermittlung in Arbeit im Wege stehen. Viele Menschen im verhärteten Kern der Langzeitarbeitslosigkeit haben bereits in der Schule den Anschluss verpasst. Aber die Jobcenter können nur für Personen tätig werden, die Anspruch auf „Hartz IV“ haben; sie bewilligen ihre Leistungen auf Antrag und durch Verwaltungsakt in jedem Einzelfall. Präventive Angebote sollen jedoch bereits greifen, bevor Hilfebedürftigkeit eingetreten ist. Neben langzeitarbeitslosen Menschen kann das Jobcenter mit zumindest auch präventiv wirkenden Maßnahmen die Familienangehörigen in „Hartz IV“-Haushalten unterstützen.<sup>8</sup> Die Jobcenter finanziert der Bund aus Steuermitteln. Verständlicherweise sind Bundespolitikerinnen und -politiker nicht erpicht darauf, dass Bundesmittel dafür genutzt werden, um Defizite in den Schulen auszugleichen. Dabei sehen sie durchaus, dass bessere Bildung für benachteiligte Kinder den Bund später finanziell entlasten könnte, weil es weniger langzeitarbeitslose Menschen gäbe. Aber gute Schulen zu ermöglichen, ist nun mal die Aufgabe der Länder. Konflikte hierzu werden immer wieder mit harten Bandagen ausgetragen. 2011 hatten die Länder nach einem Verhandlungspoker im Vermittlungsausschuss<sup>9</sup> vom Bund erreicht, dass dieser befristet Mittel für den Ausbau der Schulsozialarbeit zur Verfügung stellte, was eindeutig eine Aufgabe der Länder und Kommunen ist. Unvermeidlicherweise gab es dann Forderungen und Vorwürfe an den Bund, als die Unterstützung des Bundes wieder auslief.

Die Agenturen für Arbeit wiederum finanzieren sich aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung. Hier vertreten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften die Interessen der Beitragszahler. Die Bundesagentur für Arbeit finanziert im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags in erheblichem Umfang auch präventive Leistungen; so gehört es zu ihren Aufgaben, durch Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Sie unterhält vielfältige Angebote zur Berufsorientierung junger Menschen und fördert die Berufsausbildung. Sie ist damit eine wichtige Partnerin einer präventiv ausgerichteten Sozialpolitik. Schwierig wird es dann, wenn Prävention erfordern würde, bestimmte Angebote gemeinsam mit den Kommunen zu organisieren und zu finanzieren. Die Bundesagentur ist eine Bundesbehörde. Die Mischverwaltung zwischen Bund und Kommunen ist verfassungsrechtlich

nur zulässig, wenn sie als Ausnahme ausdrücklich im Grundgesetz geregelt ist.<sup>10</sup> Sinn dieser Begrenzung ist die klare Zuordnung politischer Verantwortung. Auch die Zweckbindung der Mittel der Bundesagentur stehen einer Finanzierung allgemeiner Präventionsleistungen entgegen.<sup>11</sup>

Ob kommunale Jugendhilfe, Schulbehörde, Jobcenter oder Arbeitsagentur, jeder Akteur handelt in der Logik seiner Zuständigkeiten und im Rahmen der gesetzlichen Restriktionen, die seine Arbeit bestimmen. Aber in der Praxis behindert dies eine Bündelung der Kräfte. Dort, wo die Zusammenarbeit gelingt, haben Verantwortliche in den unterschiedlichen Institutionen über viele Jahre die Zusammenarbeit eingeübt und den rechtlichen Spielraum für pragmatische Lösungen genutzt (und manchmal auch ein wenig kreativ überdehnt). Wo aber die rechtlichen Regelungen Kooperation erschweren (oder zumindest nicht erleichtern), können alle, die bisherige Routinen weiterführen wollen, sich hinter ihnen verschanzen. Wenn Zuständigkeitsfragen alles andere dominieren, geht es eher um Abwehr von Verantwortung als um Veränderung. Aber der moralische Appell zu mehr Kooperation kann allein nicht viel bewirken. Neben die vielfältigen Aufforderungen zur Kooperation, die das Sozialrecht kennt, müssen Instrumente treten, die Kooperation im Verwaltungsalltag erleichtern. Zumindest muss es rechtssichere Wege geben, den zum Teil erheblichen Mehraufwand vernetzter Arbeit und neuer präventiver Angebote verlässlich zu finanzieren, und zwar als Regelleistung der Institutionen, nicht als mit immer neuen Begründungen verlängerte Projekte. Projekte sind gut und sinnvoll, um etwas Neues auszuprobieren, aber irgendwann muss das Neue, wenn es sich bewährt hat, in die Regelarbeit integriert werden, sonst gelingt die Verstetigung nicht, auch weil Mitarbeitende im Reigen der Projektverlängerungen keine verlässliche Perspektive bekommen und immer auf dem Absprung sind. Das Sozialrecht in diesem Sinne weiterzuentwickeln, ist eine sehr anspruchsvolle Herausforderung der politischen Reform.

Dabei kann es nicht darum gehen, alle Zuständigkeiten des Sozialstaats in eine einzige Behörde zu überführen, etwa in ein allzuständiges Bundessozialamt. Komplexe Systeme sind pfadabhängig, sie können ihre historische Entwicklung nicht abschütteln. Eine

allzuständige Bundesbehörde ginge nur, wenn man sowohl die Sozialversicherungsträger mit ihren zweckgebundenen Finanzierungssystemen schwächte und zudem den Kommunen ihre sozialen Zuständigkeiten entzöge. Dies wäre unvereinbar mit der föderalen Struktur der Bundesrepublik und der kommunalen Selbstverwaltung und damit nicht verfassungskonform. Keine politische Kraft könnte eine solche Megareform leisten. Und ob ein zentralistischer Sozialstaat am Schluss leistungsfähiger wäre, ist völlig offen. Vermutlich würde man die heutigen Kooperationshemmnisse zwischen den Akteuren des Sozialstaats nur eintauschen gegen Zuständigkeitskämpfe innerhalb einer Megabehörde. Also bleibt nur die Reformarbeit in den Mühlen der Ebene.

### **Können Sozialtransfers bürgerfreundlicher werden?**

Um einen befähigenden Sozialstaat zu denken, ist es erforderlich, die Perspektive derer einzunehmen, die seiner Hilfe bedürfen. Sie haben Nöte und Bedarfe, die sich nicht an die Zuständigkeitsregeln des Sozialstaats anpassen. Oft durchschauen sie diese Regeln nicht. Das bedingt die Gefahr, dass diejenigen, die weniger geschickt sind im Umgang mit Behörden und Mühe haben, sich zu informieren, ihre sozialen Rechte schlechter durchsetzen können. Kann es gelingen, dass der vielgliedrige Sozialstaat so handelt, als leiste er Hilfen aus einer Hand?

Das betrifft einerseits die materiellen Transfers, die der Sozialstaat an bedürftige Menschen leistet. Sie selbst sind keine befähigenden Hilfen, aber sie sichern die materielle Grundlage, ohne die weitere Schritte nicht möglich sind. Transferleistungen sind kein Almosen, bei Bedürftigkeit besteht ein verfassungsrechtlich verbürgter Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Es sichert, so das Bundesverfassungsgericht, „jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.“<sup>12</sup> In der öffentlichen Debatte werden die materiellen Transferleistungen ständig diskreditiert; zuletzt in der Auseinandersetzung zur Grundrente, die nur einen sehr

kleinen Teil der Grundsicherungsempfänger im Alter erreicht, aber politisch damit beworben wurde, es sei unwürdig, im Alter Sozialhilfe zu beziehen. Dies kann Menschen sogar davor abhalten, die ihnen zustehenden Hilfen zu beantragen.<sup>13</sup>

Ein Problem der Akzeptanz der sozialstaatlichen Transferpolitik liegt in der Komplexität, die es für Betroffene schwer macht, die ihnen zustehenden Leistungen zu durchschauen und Änderungen von Zuständigkeiten oder in der Leistungshöhe nachzuvollziehen. So erhalten Niedrigeinkommensbezieher mit Familie bei Bedarf entweder ergänzendes Arbeitslosengeld II oder einen Kinderzuschlag und Wohngeld. Das komplexe Zusammenspiel dieser Leistungen zu verstehen, ist auch für Fachleute herausfordernd. Aufgrund von Schwankungen in der Verdiensthöhe kommt es zum häufigeren Wechsel der Zuständigkeit. Familien fühlen sich mit der Beantragung zustehender Leistungen überfordert. Das kann zu Gefühlen des Ausgeliefertseins führen gegenüber einem System, das Familien nicht verstehen, von dem sie jedoch existenziell abhängig sind. Auch trägt dies dazu bei, dass rechtlich zustehende Hilfen nicht beantragt werden.

Helfen könnte eine Anlaufstelle im Sinne eines Bürgerbüros, die zu Transferansprüchen Auskunft erteilt und im Idealfall diese im Auftrag und ggf. nach Rückklärung mit den zuständigen Stellen gemeinsam bescheidet. Für Erwerbstätige mit Familienverantwortung könnten dies die Familienkassen sein, dann müsste man hierfür keine neue Institution schaffen. Für die im Niedriglohnsektor erwerbstätigen Eltern<sup>14</sup> hätte diese Lösung den Vorteil, dass sie die erforderliche ergänzende Unterstützung über eine Institution erhielten, die nicht Jobcenter heißt und die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ verwaltet. Denn die Eltern sind nicht arbeitsuchend, allenfalls suchen sie eine besser bezahlte Beschäftigung. Möglicherweise können Prüfung und Bescheidung durch die Familienkasse der Stigmatisierung aufstockender Leistungen entgegenwirken.

Ein Bürgerbüro, in dem Bürgerinnen und Bürger im Rentenalter sich sowohl zu ihren Rentenansprüchen als auch, sofern notwendig, zu ihren Ansprüchen auf ergänzende Sozialhilfe beraten lassen können, würde helfen, dass diejenigen, die Anspruch auf Hilfe haben, diese auch erhalten. Derzeit verzichtet laut Schätzungen etwa die Hälfte der armen alten Menschen auf die ihnen zustehen-

den ergänzenden Leistungen. Sie sind verdeckt arm, ihr Einkommen liegt unterhalb des politisch garantierten Teilhabeminimums. Abhilfe wäre gar nicht so teuer. Wenn alle armen alten Menschen ihre Ansprüche auf (ergänzende) Grundsicherung im Alter geltend machen würden, wären, so eine Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, etwa zwei Milliarden Euro zusätzlich aufzuwenden. Die Verbesserung der materiellen Situation der betroffenen Haushalte wäre substantiell. Ihr verfügbares Einkommen stiege um durchschnittlich 220 Euro, relativ um 28 %.<sup>15</sup> Mit einer fiskalischen Belastung, die im Vergleich zu den Kosten anderer sozialpolitischer Vorhaben als gut bewältigbar anzusehen ist, ließe sich zielgenau die materielle Situation armer Haushalte im Rentenalter verbessern.

Unbestreitbar ist, dass die Arbeit für die Mitarbeitenden dieser Bürgerbüros herausfordernd wäre. Sie müssten einen Gesamtüberblick über die diversen Leistungen haben bzw. die Arbeit im Team so organisieren, dass eine Gesamtauskunft (und idealerweise ein gemeinsamer Bescheid) ermöglicht wird. Dies sollte jedoch kein Argument für den Status quo sein, in dem die Familien mit niedrigen Einkommen oder bedürftige Bürgerinnen und Bürger im Rentenalter das Zusammenspiel der Transfersysteme verstehen sollen und damit überfordert sind.

### **Wie kann die Hilfe vor Ort wirksamer werden?**

Prävention und Befähigung gelingen nur in einem Geist der Kooperation. Es sind nicht die rechtlichen Hürden allein, die Kooperation erschweren. Auch die fachlichen Ansätze sozialer Arbeit müssen weiterentwickelt werden. Ein wichtiger Strang der Debatte hierzu ist das Konzept der Sozialraumorientierung.<sup>16</sup> Es ist anschlussfähig an den Befähigungsansatz, da mit ihm der Anspruch erhoben wird, die Interessen und Ressourcen der Menschen im Sozialraum zum Ausgangspunkt der sozialen Arbeit zu machen. Menschen sollen in ihren sozialen Bezügen als aktive Subjekte wahr- und ernst genommen werden. Verbunden damit ist die kritische Anfrage an die professionellen Helferinnen und Helfer des Sozialsystems, ob sie die Interessen der Menschen kennen, mit denen sie arbeiten, und sie

dabei unterstützen, sich der Ziele ihrer Lebensgestaltung bewusst zu werden. Die aktivierende Arbeit und damit die Förderung von Selbsthilfepotentialen hat grundsätzlich Vorrang vor betreuender Tätigkeit, wobei dies nicht als Rückzug von sozialstaatlicher Fürsorge missverstanden werden darf, wo Selbsthilfekräfte (noch) nicht ausreichen. Damit ist zwingend eine Orientierung an den Ressourcen verbunden, über die die hilfeschenden Personen, ihr Umfeld und der Sozialraum als Ganzes verfügen. Ressourcen können die persönlichen Kompetenzen und sozialen Beziehungen sein, die Menschen aktivieren können, aber auch Vereine, Initiativen und Ehrenamtsgruppen, Kirchengemeinden oder die in ihrem Umfeld tätigen sozialen Dienste und Bildungseinrichtungen. Ohne Bereitschaft, diese Ressourcen zu ermitteln und in den Prozess der Hilfe einzubeziehen, bleibt die soziale Arbeit unter ihren Möglichkeiten. Die Vermittlung eines Jugendlichen mit verfestigten Problemen in einen Sport- oder Musikverein macht die intensive Fallarbeit mit ihm nicht überflüssig, aber sie kann zusätzliche Potentiale erschließen. Sozialräumliche Arbeit fokussiert sich nicht allein auf den Einzelfall, sondern ist zielgruppenübergreifend. Das Konzept fordert von den einzelnen Fachdiensten, die sich jeweils einem abgrenzbaren sozialen Problem widmen, die fachliche Isolierung eines versäulten Sozialsystems zu überwinden und stärker fachübergreifend zu handeln. Das gelingt nur, wenn die sozialen Dienste sich vernetzen. Das ermöglicht eine wirksamere soziale Arbeit für die Menschen, mit denen professionelle Kräfte individuell arbeiten, und kann, idealerweise, zugleich zur Verbesserung des sozialen Umfelds, der Lebensbedingungen im Sozialraum beitragen.

Mittlerweile bekennen sich alle Wohlfahrtsverbände<sup>17</sup> und viele soziale Träger zu dem Anspruch, sozialräumlich zu arbeiten. Die Debatte hierzu wird aber bisher zu abstrakt geführt, das Ausmaß konzeptioneller Rhetorik steht in einem Missverhältnis zur Verbreitung des Konzepts.<sup>18</sup> „Vernetzung“ ist zu einem beliebten Wort des Sozialchinesisch geworden; es ist genügend abstrakt, um alles meinen zu können, von einer gelegentlichen Information bis hin zu einer intensiven Zusammenarbeit an gemeinsamen Zielen. Da Ämter oder Einrichtungen auch in einer versäulten Welt getrennter Zuständigkeiten nicht gänzlich vermeiden können, miteinander zu reden, kann

man stets sagen, man arbeite „schon immer“ vernetzt. In vielen konzeptionellen Bekenntnissen bleibt völlig offen, was es denn konkret heißt, wenn Einrichtungen und ihre Mitarbeitenden sich „hin zum Sozialraum öffnen“, den Stadtteil „als Ganzes in den Blick nehmen“, dort „Synergien sozialräumlich erkennen“ und „aktiv an der Gestaltung von Empowermentprozessen arbeiten“, um so zum „lokalen Innovationsmotor“ zu werden. Diese Flucht in die Abstraktion hat viel damit zu tun, dass das Konzept der Sozialraumorientierung so hehr und leuchtend ist, dass die Schritte der Veränderung, die auch die engagiertesten Akteure unter widrigen Bedingungen gehen können, so klein erscheinen, dass man sie lieber nicht konkret benennt. In einem prekären Stadtteil mit vielen Bewohnern, die mit Langzeitarbeitslosigkeit, Armut und der Bewältigung ihres Alltags kämpfen, ist es eben sehr schwer, Bürgerinnen und Bürger dafür zu gewinnen, in einem Stadtteilprojekt Verantwortung zu übernehmen und ihre Interessen politisch zu vertreten. Aber viele sehr konkrete kleine Schritte sind möglich; auf sie, und nur auf sie, kommt es an. Da sind die Außensprechstunden der Erziehungsberatungsstelle in der Kita, mit denen erreicht werden kann, dass Eltern andere Eltern auf dieses Angebot hinweisen und es so gelingt, die starren Komm-Strukturen zu überwinden, an denen Eltern scheitern.<sup>19</sup> Oder das Frauenfrühstück der Allgemeinen Sozialberatung, bei dem Ehrenamtliche mitwirken und ansprechbar sind, wenn Bewohner im Quartier einen Behördenbrief nicht verstehen oder professionelle Hilfe suchen. Oder das Sprachcafé in der Kita, in dem Frauen mit Migrationshintergrund wenigstens ein wenig Deutsch lernen und sprechen und sich zugleich über Probleme des Alltags austauschen können. Oder die Lernhilfe für Grundschüler, bei der ältere Schüler mit guten Noten mitwirken und mit einer bescheidenen Anerkennung ihr Taschengeld aufbessern.<sup>20</sup> Oder Kiezläuferinnen und -läufer, junge Erwachsene aus dem Quartier, die nach einem intensiveren Kommunikations- und Deeskalationscoaching bei Konflikten von Jugendlichen ansprechbar sind und zur Prävention von Gewalt beitragen.<sup>21</sup> Einige Schulen überschreiten institutionelle Grenzen, etwa wenn Lehrkräfte ihre Schülerinnen und Schüler mit Hauptschulabschluss nicht nur auf eine Berufswahl vorbereiten, sondern sie auch im ersten Ausbildungsjahr im Kontakt mit dem Ausbildungsbetrieb unterstützen und so moti-

vieren, die Ausbildung durchzuhalten. Schulbehörden fällt es zwar schwer, dieses Engagement mit wenigen Entlastungsstunden für die Lehrkräfte zu unterstützen; aber völlig aussichtslos ist dies nicht.<sup>22</sup> An vielen Orten wird mit diesen und ähnlichen Ansätzen experimentiert. Professionelle Akteure, die sich auf diesen Weg einlassen, erhalten Einblicke in die Lebenslage im Quartier, die ihnen helfen, auch das Präventionsdilemma abzubauen. Dort, wo politischer Wille bei Kommunen und hartnäckige Veränderungsbereitschaft bei sozialen Trägern zusammenkommen, werden auch Wege gefunden, Ansätze sozialräumlicher Arbeit und den Koordinationsaufwand, der damit verbunden ist, zu finanzieren.<sup>23</sup>

Der befähigende Sozialstaat vor Ort ist auf ein pfegliches Verhältnis von Kommunen und Wohlfahrtsverbänden sowie den anderen Trägern sozialer Dienstleistungen angewiesen. Wie vertrauensvoll oder wie konfliktiv dieses Verhältnis ist, unterscheidet sich nach Kommunen. Aber es zeigen sich gewisse Grundkonflikte, die, wenn sie sich verhärten, bis zu einer gegenseitigen Schabigkeitsvermutung reichen können. Die sozialen Träger leben in einer gewissen Hab-Acht-Stellung; wenn Kommunen bisherige Ansätze infrage stellen, so stehen sie im Verdacht, damit ausschließlich Geld sparen zu wollen. Es gibt in der Sozialdebatte eine Grundströmung, die stets wittert, das Soziale solle dem Diktat der Ökonomie unterworfen werden, wenn Kostenüberlegungen eine Rolle spielen.

Aber wie umfangreich auch eine wohlhabende Gesellschaft soziale Bedarfe decken kann, hängt auch von Wirksamkeit und Effizienz der Mittelverwendung ab. Diesbezügliche Reserven zu heben, ist somit nicht nur aus wirtschaftlicher Sicht, sondern zugleich ethisch geboten. Man kann es den Kommunen nicht übelnehmen, wenn sie angesichts stark steigender Kosten für die Hilfen zur Erziehung ins Grübeln kommen und fragen, ob eine Heimunterbringung mit jährlichen Kosten von etwa 50.000 Euro pro Kind nicht hätte vermieden werden können, wenn Hilfen früher gegriffen hätten. Kritisieren kann man sie nur, wenn zustehende Hilfen rechtswidrig verweigert werden. Kommunen dürfen in wohlfahrtsverbandlicher Rhetorik nicht auf die Rolle von Kostenträgern reduziert werden. Sie sind Leistungsträger, die den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu so-

zialen Dienstleistungen vor Ort sicherzustellen haben; dazu müssen sie steuern und auch die Kosten im Blick behalten.

Die umgekehrte latente Schädigkeitsvermutung richtet sich von Seiten der Kommunen immer wieder gegen die Freie Wohlfahrtspflege. Die Forderung nach einem Ausbau sozialer Dienste, nach verlässlicher Finanzierung präventiver Leistungen und Einhaltung fachlicher Standards landet rasch in der Schublade, eigentlich doch nur wirtschaftliche Interessen zu vertreten und auf die Absicherung des eigenen Geschäftsmodells zu zielen. Wohlfahrtsverbände wiederum dürfen nicht auf die Rolle als Auftragnehmer verengt werden. Auch ihre Funktion als Leistungserbringer nehmen sie in einer Verantwortung für das System sozialer Sicherung wahr. Ein Dialog gelingt in grundsätzlicher Akzeptanz der gegenseitigen Rollen und in Transparenz. Und im Verständnis der gemeinsamen Aufgabe, ein effektives und effizientes Hilfesystem zu verantworten, das Menschen unterstützt und zudem befähigt für ein Leben in Autonomie.

### **Wollen wir etwas verändern – oder wollen wir nicht schuld sein?**

Was könnte diesen Dialog weiter befördern, nicht nur zwischen Kommunen und Wohlfahrtsverbänden, sondern auch unter den kommunalen Behörden, mit dem Gemeinderat, den politischen Parteien, mit den Krankenhäusern vor Ort, den Schulen, den Tarifpartnern und allen, die bereit sind, Verantwortung für das Gemeinwesen vor Ort zu tragen? Förderlich könnte sein, die Entwicklung der örtlichen sozialen Verhältnisse anhand einiger Indikatoren regelmäßig zu erheben und sich dabei mit anderen Regionen zu vergleichen. Erst einmal verändert das an den sozialen Verhältnissen nichts, aber es bringt die Verantwortlichen in den Dialog, was sich ändern könnte.

Der Deutsche Caritasverband hat viele Jahre lang einen sehr einfachen Indikator für Bildungsgerechtigkeit für alle etwa 400 Landkreise und kreisfreien Städte veröffentlicht: den Anteil der Schülerinnen und Schüler, die die Schule ohne einen Hauptschulabschluss verlassen und nicht auf eine andere allgemeinbildende Schule gewechselt sind. Möglicherweise werden sie später noch mit massiver Unterstützung einen Schulabschluss nachholen, aber erst einmal ha-

ben sie in der Schule die Erfahrung gemacht, gescheitert zu sein. Der entscheidende Punkt sind nun die regional sehr großen Unterschiede, sowohl zwischen als auch innerhalb der Bundesländer. Es gibt Kreise, da scheitert jedes zehnte Kind in der Schule, in anderen Kreisen aber nur jedes dreißigste Kind. Dabei können diese Unterschiede nur zu einem geringen Anteil mit den gängigen Hypothesen erklärt werden, die einem als erstes einfallen würden: Unterschiede zwischen den Kreisen im Ausbildungsniveau der Eltern oder dem Ausländeranteil. Auch Kreise mit ähnlicher sozioökonomischer Struktur weisen große Unterschiede auf.<sup>24</sup> In einem solchen Vergleich steckt eigentlich eine optimistische Botschaft. Denn gelänge es, in Kreisen mit schlechteren Werten das zu erreichen, was sich andernorts als schon realisierbar erwiesen hat, würden weit weniger Jugendliche die Schule ohne Abschluss verlassen. Manche Kreise und Städte, die im Vergleich der Caritas schlecht abschnitten, reagierten sehr empfindlich, einige brachten statistische Spitzfindigkeiten vor, die allerdings das Gesamtbild nicht ändern konnten. In anderen Regionen waren die Daten der Caritas ein Anlass, sich mit der Situation in den Schulen zu befassen und genauer hinzusehen.

Ein solcher Datenvergleich als Grundlage für den politischen Dialog vor Ort böte sich auch bei anderen Indikatoren an. Es gibt Daten zum Entwicklungsstand der Kinder aus den Sprachtests in den Kitas und den Schuleingangsuntersuchungen. Dabei werden alle Kinder erfasst; eine regional differenzierte Auswertung ist somit methodisch kein Problem. Das Land Brandenburg erfasst bei den jährlichen Schuleingangsuntersuchungen mit einem einfachen Indikator aus Bildungs- und Erwerbsstatus auch den sozialen Hintergrund der Eltern. So verfügt das Land über Informationen, wie sich Sprach- und Sprechstörungen, Bewegungsstörungen, emotionale Beeinträchtigungen und Adipositas bei Kindern zur Einschulung im Zeitverlauf entwickeln und sich nach sozialer Schichtung verteilen. Auch wird erhoben, ob Kinder von Frühförderungs- und Beratungsangeboten erreicht wurden, dies ebenfalls nach sozialer Schichtung differenziert. Die Daten zu den Indikatoren sind auf Kreisebene verfügbar.<sup>25</sup> Es gibt Daten der örtlichen Gesundheitsämter, etwa zur Zahngesundheit, die man zumindest nach den Stadtteilen auswerten kann, in denen die Schulen sind.<sup>26</sup> Auch den Zugang zu frühkindli-

cher Bildung oder zu außerschulischen Bildungsmaßnahmen und zu befähigenden Angeboten der Vereine kann man mit nicht allzu großem Aufwand erfassen. Schulen müssen ohnehin Daten zum Schulabgang und zum Übergang auf weiterführende Schulen melden; so kommen die Daten zustande, auf die die Caritas sich gestützt hat. Auch dies könnte stärker differenziert ausgewertet werden, gegebenenfalls bis auf die einzelne Schule. Eigentlich sollte man annehmen, dass die Schulämter an diesen Daten ohnehin interessiert sind und solche Auswertungen veranlassen. PISA und andere internationale Schulleistungsuntersuchungen haben zu geringe Stichproben, um die Auswertung auf die kommunale Ebene herunterzubrechen. Aber was spräche dagegen, einige der Testaufgaben aus PISA zu Lesekompetenz, mathematischer und naturwissenschaftlicher Kompetenz in den Schulen vor Ort bearbeiten zu lassen, um auch regional bewerten zu können, wie sich der Leistungsstand der Schüler entwickelt? Auch hier wäre es ideal, dies mit dem Bildungsstand der Eltern oder anderen Indikatoren ihrer sozioökonomischen Lage zu verbinden.

Man kann dies alles tun, wenn man es politisch will; es würde den regionalen Diskurs über Stand und Herausforderungen einer Politik der Befähigung befördern. Möglicherweise müsste man die rechtlichen Grundlagen für die Datenerhebung erweitern. Auch sollte man der kommunalen Ebene ein methodisches Rüstzeug an die Hand geben oder die Auswertung auf Landesebene vornehmen. Die entscheidende Frage ist aber: Will man? Trotz der Chancen, auch der Chance, Erfolge vor Ort sichtbar zu machen, werden die politischen Widerstände erheblich sein. Diese zeigen sich bereits auf Länderebene. So werden die PISA-Daten nicht mehr nach Bundesländern ausgewertet;<sup>27</sup> Bildungsökonomien kritisieren ebenso regelmäßig wie folgenlos, dass restriktive Vorgaben eine Auswertung der Datensätze zur Bildung nach Bundesländern stark behindern.<sup>28</sup> Zu groß ist die Angst vor dem Vergleich und den Debatten, die jeder Vergleich auslöst.

Auch ein Teil der Kommunen wird nicht begeistert sein; andere Kommunen dagegen beweisen heute schon durch differenzierte Armuts-, Sozial- oder Bildungsberichte, dass sie zur Transparenz bereit sind. Bei Anbietern sozialer Dienstleistungen mag ein datenbasierter Dialog die Sorge auslösen, dass die Daten, wenn sie sich nicht zum

Positiven entwickeln, genutzt werden, in methodisch fragwürdiger Weise ihre soziale Arbeit zu bewerten und zu diskreditieren. Selbstredend kann ein Monitoring des Stands der Politik der Befähigung in einer Region mittels Sozial- und Bildungsindikatoren nicht die Qualität der sozialen Einzelfallarbeit messen oder das Qualitätsmanagement bei den Trägern ersetzen. Wenn sich Werte verschlechtern oder weniger positiv entwickeln als erhofft, kann dies viele Gründe haben. Es geht nicht um die Klärung der Schuldfrage. Aber in einem datenbasierten Dialog können die Akteure danach suchen, was schief läuft und wo man ansetzen kann. Was treibt die Akteure um, der Wunsch, ihre Hände in Unschuld waschen zu können, oder der Wunsch, gemeinsam etwas zu bewirken?

### **Recht haben heißt noch nicht Recht bekommen**

Der Sozialstaat in Deutschland verteilt keine Almosen, er leistet Hilfe auf der Grundlage von Rechtsansprüchen, die der demokratisch legitimierte Gesetzgeber bestimmt. Das Bundesverfassungsgericht wacht darüber, ob dabei die Grundrechte gewahrt werden, insbesondere das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums,<sup>29</sup> und es greift ein, wenn in seiner Bewertung Leistungen „evident unzureichend“ sind. Die Sozialgerichte urteilen häufig zugunsten von Betroffenen und zwingen Behörden, verweigerte Leistungen zu bewilligen. Auch legen Sozialgerichte immer wieder Regelungen aus dem Sozialrecht dem Bundesverfassungsgericht zur verfassungsrechtlichen Prüfung vor. Die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zwang den Gesetzgeber häufiger, sozialrechtliche Regelungen nachzujustieren. Der Sozialstaat ist Teil des Rechtsstaats, alles andere widerspräche den Grundprinzipien eines demokratischen Gemeinwesens.

Die Rechtsbindung des Sozialstaats kann jedoch zu einer Verengung des politischen Blicks verleiten: Sozialpolitischer Fortschritt fände in erster Linie auf der Ebene der Gesetzgebung statt, allenfalls noch auf Ebene jener Verwaltungsvorschriften, die die Umsetzung der Sozialgesetze steuern. Der bei weitem größte Teil des politischen Lobbyings von Sozial- und Wohlfahrtsverbänden besteht darin, eine

Ausweitung gesetzlicher Leistungsansprüche zu fordern: höhere Regelbedarfe etwa oder den Ausbau der gesetzlich garantierten sozialen Dienstleistungen. Wenn gesetzliche Ansprüche ausgeweitet werden, dann, so die Annahme, werden auch diejenigen erreicht, die ein Recht auf Unterstützung haben.

Häufig ist dies ja auch so. Eine Rentenerhöhung, beispielsweise, erreicht die Berechtigten ohne Hürden einer Antragstellung oder Bedürftigkeitsprüfung. Wenn eine neue Leistung der gesetzlichen Krankenkasse zur Diagnose oder Therapie einer Krankheit hinzukommt, kann man davon ausgehen, dass Ärztinnen und Ärzte recht bald über die neuen Möglichkeiten informiert sind und sie nutzen. Aber so „automatisch“ funktioniert der Sozialstaat genau dann nicht, wenn er am unteren Rand der Gesellschaft tätig ist. Sonst würden nicht, wie dargestellt, so viele alte Menschen mit zu geringen Renten ihren Anspruch auf ergänzende Grundsicherung im Alter nicht geltend machen. Rein rechtlich gesehen, läuft dabei nichts schief. Sozialhilfe wird auf Antrag gewährt; wer Hilfe nicht beantragt, kann sie somit nicht erhalten. Wenn Kommunen ihr Beratungsangebot ausweiten, ist noch wenig gewonnen, wenn aufgrund des Präventionsdilemmas gerade die nicht erreicht werden, die am dringendsten auf Hilfe angewiesen sind.

Ein Recht auf sozialstaatliche Unterstützung zu haben, heißt eben noch lange nicht, dieses Recht auch zu erhalten. Die Ebene der untergesetzlichen Umsetzung ist genauso wichtig wie die Gesetzgebung selbst. Die Leistungsfähigkeit des Sozialstaats wird ganz wesentlich davon mitbestimmt, wie seine Akteure in Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und in den Tausenden sozialen Einrichtungen agieren, wie sie dort Menschen entgegentreten, die ihre Ansprüche nicht kennen oder nicht so geübt sind, sie durchzusetzen.

Defizite, die es hier gibt, werden weit weniger öffentlich diskutiert als die Forderungen an „die“ Politik, mehr Geld für höhere soziale Leistungen zur Verfügung zu stellen. Das dürfte mehrere Gründe haben. Für Wohlfahrtsverbände oder Kommunen ist es natürlich leichter, Forderungen an die Bundespolitik zu erheben, als Defizite bei der untergesetzlichen Umsetzung zu thematisieren, bei denen sie die eigene Arbeit selbstkritisch hinterfragen müssten. Die Akteure in Politik, Kommunen und Wohlfahrtsverbänden sind Angehörige der

Mittelschicht, sie sind weit geübter als Menschen am unteren Rand der Gesellschaft, sich durchzufragen, schwer verständliche rechtliche Informationen zu entschlüsseln, Anträge zu stellen und sich auf die Hinterbeine zu stellen, wenn sie meinen, nicht zu ihrem Recht zu kommen. Es erfordert Empathie, sich in die Probleme derjenigen hineinzusetzen, die über diese Ressourcen nicht verfügen. Und: Der Sozialstaat in Deutschland ist institutionell vielfältig gegliedert und teilt Zuständigkeiten nach den Instrumenten auf, die er bereit hält. Real existierende Menschen haben aber, wie dargestellt, Problemlagen, die quer zu diesen Zuständigkeiten liegen.

Ob und wie Menschen zu ihrem Recht kommen, ist aus der Sicht einer Politik der Befähigung ebenso entscheidend wie die Rechtssetzung selbst. Rechte gehören zum Raum der Verwirklichungschancen, die Menschen offenstehen. Aber wie gut es ihnen gelingt, damit ihr Leben zu gestalten, hängt von sozialen und persönlichen Umwandlungsfaktoren ab, wie der Befähigungsansatz betont. Diese Erkenntnis in praktische Politik zu übersetzen, ist sehr entscheidend, damit der Sozialstaat seine Zusagen überhaupt umsetzen kann und diejenigen erreicht, denen er laut Gesetz Hilfe verspricht. Und es ist zugleich unverzichtbar, damit mehr Aufstiege aus dem Abseits gelingen und Menschen ihre Abhängigkeit von Hilfe überwinden können.

Ein neuer Blick könnte Hürden abbauen helfen. Viele Kommunen bemühen sich um eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, wenn größere Planungen anstehen. Aber mit welcher Zielsetzung? Wenn es vorrangig darum geht, Widerstände im Vorfeld abzufangen, dann genügt es, wenn diejenigen eingebunden werden, die auch sonst gehört werden. Schließlich haben sie das größte Potential, der Verwaltung Schwierigkeiten zu machen. Wenn man aber auch wissen will, was diejenigen denken, die sich nicht vordrängen, dann muss man mehr machen, als öffentlich einzuladen. Sozialarbeiterinnen, die in der Stadtteilarbeit in sozialen Brennpunkten arbeiten, können ein Lied davon singen, wie mühsam es ist, das Misstrauen gegenüber städtischen Behörden und Lokalpolitik zu überwinden. Bei der Schilderung ihrer Bemühungen, Beteiligung voranzubringen, kann man gelegentlich Sätze hören, die sich nicht danach anhören, als ginge es um Befähigung zur Autonomie, zum Beispiel: „Man muss die Leute da schon hintragen.“ Das sagen nicht Menschen, die als Paternalis-

ten auf die Welt gekommen sind, sondern Fachkräfte der sozialen Arbeit, die in einer Realität geerdet sind, die sich sympathischen, aber recht abgehobenen Konzepten einer „Selbstorganisation der Betroffenen“ widersetzt. Beteiligung unter diesen Bedingungen gelingt nur mit kontinuierlicher Ansprache und Begleitung durch vor Ort verankerte Fachkräfte oder Ehrenamtliche, zu denen ein Vertrauensverhältnis bereits aufgebaut werden konnte. Zwingend erforderlich sind klare Vereinbarungen zum Setting der Beteiligung. Wenn Menschen, die ungeübt sind, ihre Interessen zu artikulieren, für ihre Sichtweise kein Gehör finden und, sobald sie sich zu äußern trauen, mit einer verwaltungsamtlichen oder parteipolitischen Gegenseite zugetextet werden, sind sie schneller wieder weg, als sie gewonnen werden konnten. Es ist bezeichnend, dass in vielen Praxisberichten, die Beteiligung thematisieren, zu den ganz konkreten Problemen bei der Umsetzung wenig bis nichts Konkretes zu finden ist. Dabei wäre es so wichtig, aus solchen Schilderungen zu lernen.

Nimmt man stärker in den Blick, wie Menschen zu ihrem Recht kommen, dann wird man sensibler für die Frage, ob die Verfahren der Rechtsumsetzung auch für diejenigen fair sind, die weniger gut situiert sind. Deutschland hat ein leistungsfähiges Gesundheitssystem mit einem gesicherten Zugang zur medizinischen Versorgung, mit einem breiten Angebot von Fachärzten. Wenn aber eine Großstadt bei der Versorgung mit Facharztpraxen, wie dies beispielsweise in Berlin der Fall ist, als einheitlicher Planungsbezirk gilt, dann ist eine gleichmäßige Verteilung über das Stadtgebiet nicht mehr gesichert. Dann gibt es in Neukölln mit einem hohen Anteil von Familien im Transferbezug weniger Kinderärztinnen und -ärzte als in gehobenen Wohnvierteln. Denn in Neukölln gibt es kaum Privatversicherte und für privat zu zahlende Zusatzleistungen haben die meisten Bewohner kein Geld. Es ist also für Fachärzte ökonomisch rational, einen anderen Standort zu suchen. Das heißt noch nicht, dass der Rechtsanspruch auf medizinische Versorgung ins Leere geht, denn Eltern aus wenig attraktiven Stadtteilen können eine Kinderarztpraxis in einem besser versorgten Stadtteil aufsuchen und tun dies auch.<sup>30</sup> Aber es ist eine zusätzliche Hürde; zudem fehlt den Fachkräften der Einblick in die sozialen Verhältnisse, in denen ihre Patienten leben. Wenn, um ein anderes Beispiel zu nennen, eine Kommune ein Lärmschutzpro-

gramm auflegt und hierzu Bürgerinnen und Bürger befragt, ist sehr auf Verfahrensgerechtigkeit zu achten, nicht nur darauf, dass formal korrekt eingeladen wird. Sonst kann es am Schluss so herauskommen, dass ausgerechnet gerade die nicht gehört werden, die ganz vorne an den lauten Durchgangsstraßen wohnen.<sup>31</sup>



## 9. Stadtentwicklung ist kein Gedöns

### Befähigung ist auch eine Frage des Umfelds

Wo und wie Menschen wohnen, kann sehr entscheidend dafür sein, welche Optionen ihnen offenstehen. Eine Herausforderung für die Politik der Befähigung ist die Segregation der Wohngebiete nach sozioökonomischer Lage. Dies ist, jedenfalls in den Städten, kein neues Phänomen; wer besser verdient, entscheidet sich für ein attraktives Wohngebiet. Menschen suchen auch in ihrem Wohnumfeld die Nähe zu Menschen, die ihren Lebensstil teilen. Das ist in einer Rechtsordnung, die Freizügigkeit garantiert, staatlicherseits nicht oder allenfalls in sehr engen Grenzen steuerbar. Es gibt kein städtisches Wohnraumbewirtschaftungsamt, das Wohnungen zuweist und damit eine soziale Durchmischung der Bürgerinnen und Bürger erzwingen könnte.

Zum massiven Problem wird es aber dann, wenn ein Teil der städtischen Bürgerschaft von der Gemeinschaft abgespalten ist und in städtischen Agglomerationen lebt, die höchst unattraktiv sind und jeden, der dort wohnt, dem Verdacht aussetzen, ein Verlierer zu sein. Kandidaten für solche Stadtteile sind insbesondere die in den 1960er und frühen 1970er Jahren gebauten Großsiedlungen mit einigen tausend, manchmal auch zehntausenden Wohnungen, meist Mietswohnungen.<sup>1</sup> Sie sind nicht über eine längere Zeit gewachsen, sondern alles wurde funktional und einheitlich geplant und in kurzer Zeit realisiert, die Wohnungen, das zentrale Einkaufszentrum, die Verkehrsanbindung und die Grünflächen. Es sind Wohngebiete mit hoher Bevölkerungsdichte, oft Schlafstätten, funktional getrennt von den Orten der Arbeit. Die dichte Bebauung gibt vielen Siedlungen einen burgartigen Charakter. Die Großsiedlungen mit einem sehr hohen Anteil an Sozialwohnungen schienen damals als die endgültige Antwort auf den Wohnungsmangel der Nachkriegsdekaden. Es war keineswegs die Intention der Planer, Sonderquartiere für die Unterschicht zu schaffen. Sie bauten nach modernen Wohnstandards; die Modernität, der weite Blick aus den Hochhauswohnungen, die Grünflächen zwischen den Häusern und die gute Verkehrsanbindung

der „autogerechten“ Siedlungen mit vielen Parkplätzen machten die Wohnungen, so die Erwartung, für die Mittelschicht attraktiv. Viele Großsiedlungen galten bei ihrer Eröffnung als Vorzeigeobjekte, auf die die Kommunen stolz waren.<sup>2</sup>

Anfangs ging diese Rechnung auch auf. Viele Arbeiter und Angestellte und ihre Familien zogen in die Großsiedlungen. Für viele Mieterhaushalte, die bis dahin in Notquartieren oder in unrenovierten innenstädtischen Arbeitervierteln gewohnt hatten, war der Umzug in die gut ausgestatteten Neubauwohnungen ein sozialer Aufstieg.<sup>3</sup> Die planerischen Mängel, die sich nach dem Bezug der Siedlungen zeigten, etwa eine Unterausstattung mit Läden oder ungenügende Angebote für die vielen Kinder und Jugendlichen, versuchten die Kommunen und die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften auszubügeln. Als soziale Brennpunkte galten die Großsiedlungen nicht.

Jedoch verschob sich nach und nach die Zusammensetzung der Bewohnerschaft. Mit der deutlichen Verbesserung der Einkommen stiegen die Ansprüche; aufstiegsorientierte Familien aus dem Facharbeiter- und Angestelltenmilieu wanderten ab.<sup>4</sup> Wo sich der Wohnungsmarkt entspannte, stiegen ihre Chancen, anderenorts eine Wohnung zu finden; in die Großsiedlungen zogen vermehrt Menschen mit geringen Einkommen.<sup>5</sup> Zugleich verschob sich massiv die öffentliche Wahrnehmung der Großsiedlungen, sie mutierten vom Vorzeigeobjekt modernen Wohnens zur seelenlosen Betonwüste. In Deutschland hierfür prägend war die von ihrem Autor selbst als Pamphlet bezeichnete Schrift „Die Unwirtlichkeit unserer Städte – Anstiftung zum Unfrieden“ von Alexander Mitscherlich von 1965,<sup>6</sup> die über 200.000-mal verkauft wurde. Diese Neubewertung von außen scherte sich allerdings wenig darum, wie die dort lebenden Menschen selbst ihre Siedlungen wahrnahmen.<sup>7</sup> Viele Zuwanderer, nach 1990 zudem die Zuwanderer und Spätaussiedler aus den ehemaligen Ostblockstaaten, nahmen in den Großsiedlungen eine Wohnung, da dort das Angebot von Wohnungen mit vergleichsweise niedrigen Mieten konzentriert war oder überhaupt Wohnungen verfügbar waren. Da Zuwanderer weit stärker von der in dieser Zeit stark steigenden Arbeitslosigkeit betroffen waren, stieg zugleich der Anteil der Bewohner, die auf Transferleistungen angewiesen waren. Peter Kramper schreibt über die Folgen dieser Entwicklung am Bei-

spiel der Großsiedlung Neue Vahr in Bremen, dem ehemals bundesweit beachteten Modellprojekt, in dem sich die Bewohner in einer Mischung aus Stolz und Ironie als „Vahraonen“ bezeichneten: „Die Folge davon war, dass in der Neuen Vahr seit den 1990er Jahren genau jene Aggregation sozialer Benachteiligungen stattfand, die den Großsiedlungen in den 1980er Jahren generell unterstellt worden ist“. In einem besonders stark von jungen Migrantinnen und Migranten aus Russland geprägten Teil der Siedlung „ließen sich sogar Ansätze zu einer Art Ghettobildung beobachten. Hier schaukelten sich der schlechte Ruf des Viertels und die problematische Sozialstruktur gegenseitig hoch. So führten der starke Zuzug aus Osteuropa und die damit einhergehende Stigmatisierung als Ausländerquartier dazu, dass Familien aus angrenzenden Teilen der Siedlung die örtliche Schule mieden.“<sup>8</sup>

Die Stigmatisierung ist ein eigenständiges Problem. Das Label „Sozialer Brennpunkt“ wird einer Großsiedlung rasch aufgeprägt. Von den Sozialdaten aus betrachtet ist eine solche Kennzeichnung nachvollziehbar, wenn der Anteil der Transferempfänger und der langzeitarbeitslosen Menschen oder der überschuldeten Haushalte deutlich höher, die Wahlbeteiligung und bei den Kindern des Viertels die Übergangsquote auf Gymnasien deutlich niedriger sind als in besser situierten Stadtteilen. Auch der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund wird als Problemindikator verwandt; sinnvoll ist dies nur dann, wenn mit dem Herkunftsstatus zugleich manifeste Probleme bei der Integration verbunden sind. Die Klassifizierung als Brennpunkt ist problematisch, denn mit ihr mutieren alle Bewohner des Stadtteils in öffentlicher Wahrnehmung zu Menschen in defizitären Lebenslagen ohne Teilhabe am Leben der Mehrheit. Es werden auch Stadtteile als Brennpunkte wahrgenommen, deren Sozialindikatoren zwar eine höhere Problemdichte zeigen, in denen aber die Mehrheit der Bewohner keine Sozialleistungen bezieht, regulär arbeitet oder im Alter von selbst erarbeiteten Renten lebt, nicht überschuldet ist und sich an den Bundestagswahlen beteiligt.<sup>9</sup>

Sobald sich die Außensicht als Brennpunkt verfestigt hat, ist sie auch durch positive Entwicklungen kaum veränderbar; Bemühungen der Kommunen, die Situationen zu verbessern, scheinen dann schlicht als vergeblich. Problematisch ist auch, wenn örtlich durch-

aus vorhandene massive Mängel bis hin zur physischen Verwahrlosung von Häusern oder Vandalismus pauschal auf den gesamten Stadtteil übertragen werden. Wer dort wohnt, erhält dann von Menschen, die den Stadtteil nicht kennen, aber eine unerschütterliche Meinung haben, mitleidige Blicke, obwohl er vielleicht mit seiner Wohnsituation einigermaßen zufrieden ist.<sup>10</sup> Sofern es das Problem erhöhter Kriminalität gibt, besteht die Gefahr, dass die als Brennpunkte ausgemachten Stadtteile im öffentlichen Bild sehr einseitig als Orte der Kriminalität festgeschrieben werden.<sup>11</sup>

Stigmatisierung kann Folgen für die Bewohnerinnen und Bewohner haben, die unabhängig von ihrer spezifischen sozialen Lage diskriminierend wirken. Möglicherweise hat Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft bei der Wohnungssuche bereits eine Rolle dabei gespielt, sodass sie in einen als sozialen Brennpunkt klassifizierten Stadtteil gezogen sind. Nachteilig wirkt auch eine geringere Einbindung in soziale Netzwerke, die bei der Wohnungssuche eine wichtige Rolle spielen.<sup>12</sup> Die Konzentration von Menschen mit niedrigen Einkommen und/oder Migrationshintergrund führt zu einer entsprechenden Zusammensetzung der Grundschulen, die ihre Kinder in aller Regel nach dem Wohnortprinzip aufnehmen. Zwar haben die Grundschulen den Anspruch, alle Kinder gemeinsam zu unterrichten, aber de facto werden Kinder dort, wo eine soziale Durchmischung fehlt, bereits in der Grundschule getrennt nach sozialer Herkunft beschult. Wenn es nicht gelingt, damit bedingte Benachteiligungen zu kompensieren, oder die Grundschule trotz aller Bemühungen das negative Image nicht abstreifen kann, so ist dies ein Anreiz für Eltern, die über Optionen verfügen und sich höhere Mieten anderenorts leisten können, wegzuziehen. Damit verfestigt sich die soziale Segregation.

Schwer zu entscheiden ist die Frage, wie weit die Wohnadresse selbst – über die ethnische Herkunft oder die sozioökonomische Lage hinaus – einen Anlass für Diskriminierung bietet. Für Akteure, die ihre Interessen rational verfolgen, sollte die Wohnadresse selbst keine Rolle spielen. Ein Unternehmer, der aufgrund der Wohnadresse eine gut qualifizierte zugunsten einer weniger gut qualifizierten Bewerberin zurückweist, schadet sich selbst, wie er sich auch schadet, wenn er dies aufgrund ethnisch bedingter Aversionen tut.

Für die Kreditentscheidung einer Bank sollte der Wohnort völlig irrelevant sein, entscheidend ist die Einschätzung zur Zahlungsfähigkeit und Zahlungsmoral der potentiellen Kreditnehmer. Aber der Wohnort kann dennoch ins Spiel kommen, auch bei rational handelnden Akteuren. Da es aufwändig ist, sich ein genaues Bild über Bewerberinnen oder potentielle Kreditnehmer zu verschaffen, ist es verführerisch, den Wohnort als Näherungswert zu nutzen. Die Entscheidenden vermuten einen statistischen Zusammenhang zwischen dem Wohnort und den Variablen, die für ihre Entscheidung relevant sind. Diese statistische Diskriminierung ist aus ihrer Sicht rational, denn sie spart ihnen Mühen und Kosten, geht aber zu Lasten derer, die in sozialen Brennpunkten wohnen. Die Risiken der statistischen Diskriminierung nehmen zu, wenn algorithmenbasierte Entscheidungsverfahren, beispielsweise von Banken oder Versicherungen, genutzt werden.<sup>13</sup> Hierzu die Juristin Gabriele Britz, heute Richterin am Bundesverfassungsgericht: „Statistische Diskriminierung nimmt der betroffenen Person die Möglichkeit, sich dem Gegenüber selbst darzustellen und damit zu beeinflussen, welches Bild man sich von ihr macht. Stattdessen wird nahezu automatisch von der Feststellung statistisch signifikanter Merkmale auf bestimmte Eigenschaften einer Person geschlossen. Statistische Diskriminierung stülpt den Betroffenen vorgefertigte Persönlichkeitsbilder über, denen sie weitgehend wehrlos ausgeliefert sind.“<sup>14</sup>

Für die Betroffenen selbst ist es im Einzelfall schwer auszumachen, aus welchen Gründen sie bei der Bewerbung um eine Arbeitsstelle oder eine Wohnung hintenanstanden oder ihnen ein Kredit verweigert wurde oder sie höhere Zinsen zahlen als andere. Es kann ja durchaus alles mit rechten Dingen zugegangen sein. Aber allein schon die Befürchtung, aufgrund statistischer Diskriminierung ein „Generalisierungsunrecht“ tragen zu müssen, kann bei denen, die diskriminierungsanfällige Merkmale besitzen, zur entmutigenden Erwartung führen, dass ihre individuellen Leistungsanstrengungen etwa zur Weiterqualifizierung sich ohnehin nicht auszahlen werden.<sup>15</sup> Eine Politik der Befähigung muss gegen Diskriminierung vorgehen, denn, ausgedrückt in der Sprache des Befähigungsansatzes, für die Entfaltung von Handlungsoptionen sind nicht allein die persönlichen

Ressourcen und Fähigkeiten entscheidend, sondern ganz wesentlich auch die gesellschaftlichen Umwandlungsfaktoren.

### **Quartiere aufwerten**

Wenn auch das schlechte Image eines Stadtteils zusätzliche Diskriminierung seiner Bewohnerinnen und Bewohner auslösen kann, macht es keinen Sinn, das Image verbessern zu wollen, indem man die Verhältnisse gesundbetet. Negativstereotypen sind ebenso schädlich wie Problemverleugnung. Wie handeln? Dort, wo Bausubstanz und öffentliche Infrastruktur lange vernachlässigt wurden, die Fassaden unansehnlich oder Wohnungen gar verwahrlost sind, geht es nicht ohne massive öffentliche Investitionen, um den weiteren Abstieg des Wohngebiets aufzuhalten und den Trend umzukehren. Bund, Länder und Kommunen betreiben seit 1999 gemeinsam das Städteprogramm Soziale Stadt, für das der Bund jährlich 190 Millionen Euro zur Verfügung stellt, um damit gleichhohe Investitionen sowohl seitens der Länder als auch der Kommunen herauszukitzeln. In dem Programm werden mit vergleichsweise bescheidenen Mitteln Ansätze unterstützt, Wohngebiete aufzuwerten. Es sind Projekte, die regional Nutzen stiften und wertvolle Lernprozesse ermöglichen. Aber schlicht von seinem Mittelvolumen kann das Projekt Soziale Stadt nicht die Gesamtheit benachteiligter Stadtreviere erreichen.

Die Aufwertung benachteiligter Stadtteile ist höchst anspruchsvoll. Wenn es um die Gestaltung öffentlicher Plätze, die Verkehrsanbindung oder den Betrieb eines Stadtteilzentrums geht, sind die Kommunen unmittelbar zuständig. Investitionen in die Wohnungen selbst sind erst einmal Sache der Eigentümer, die für die finanzielle Beteiligung des Programms gewonnen werden müssen. Darauf kann nicht verzichtet werden, denn die Aufwertung verbessert ihre Vermögenssituation; aber sie geschieht nur, wenn sich Investitionen für sie langfristig rechnen. In nicht wenigen Städten rächt sich heute, dass Kommunen als Instrument ihrer Entschuldung Wohnungsbestände an Großinvestoren verkauft und damit ihre Möglichkeiten zur Gestaltung des örtlichen Mietmarkts stark beschnitten haben. Auch wenn der Anteil der gewerblichen Großinvestoren am gesam-

ten Mietmarkt in Deutschland eher bescheiden ist, haben sie in einigen Stadtteilen mit Sanierungsbedarf eine dominante Stellung. Ob sie als Partner der Kommunen gewonnen werden können, ist regional höchst unterschiedlich;<sup>16</sup> es scheint insbesondere dort besonders schwer zu sein, wo die soziale Polarisierung sehr stark<sup>17</sup> und damit unsicher ist, ob sich private Investitionen in die Aufwertung der Wohnungen amortisieren werden.

Am Beginn intensiverer Bemühungen, dem sozialen Abstieg von Wohngebieten entgegenzuarbeiten, wurde erwartet, Investitionen in die bauliche Infrastruktur lösten bereits eine positive Wirkungskette aus: die Wohnzufriedenheit steige, der Wegzug gut situierter Bürgerinnen und Bürger werde gestoppt, das Image des Stadtteils verbessere sich, dieser werde für neue Investoren attraktiv. Es wurde dann aber sehr rasch deutlich, dass bauliche Maßnahmen zur Aufwertung von Gebäuden und Wohnumfeld – so wichtig sie sind – allein das Blatt nicht wenden können.<sup>18</sup> Sie müssen verbunden sein mit vielfältigen Bemühungen, die Attraktivität des Stadtteils auch auf anderen Feldern zu erhöhen, wie die Evaluierung des Bundesprogramms Soziale Stadt zeigt.<sup>19</sup>

Die Planer müssen sich bemühen herauszufinden, was die im Stadtteil lebenden Menschen wirklich umtreibt und was ihre Bindung an den Stadtteil erhöhen kann; zu einem Stadtentwicklungsprogramm, das fachlichen Standards genügt, gehören Angebote zur Beteiligung: Räume der Kommunikation, Stadtteiltreffs, offene Planungsrunden. Herausfordernd ist, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, so sie denn gelingt, sozial höchst selektiv sein kann und damit eher die besser Gestellten ihre Interessen einbringen. Beteiligung braucht Strukturen, engagierte Mitarbeitende eines Quartiersmanagements, die aktiv auf Bürgerinnen und Bürger zugehen. Ein weiterhin häufig ungelöstes Problem ist es, diese Arbeit auch abzusichern, wenn die zeitlich befristeten Projektmittel nach Ende der Förderperiode wieder wegfallen. Das untergräbt die Nachhaltigkeit vieler Bemühungen.

Qualität und Image der Betreuungseinrichtungen und Schulen im Stadtteil sind sehr entscheidend dafür, ob er für junge Familien attraktiv ist. Wo Schulen als Orte der Kriminalität und Gewalt wahrgenommen werden, sich gar ohne Wachschatz nicht mehr zu helfen

wissen, versuchen insbesondere Eltern mit Bildungsaspirationen, diese Schulen mit allen Mitteln zu meiden, und ziehen weg, wenn sie dazu die Möglichkeit haben.<sup>20</sup> Aber, wie das Beispiel der Rütlschule in Berlin-Neukölln zeigt, die 2008 durch einen Brandbrief der Lehrerschaft bundesweit bekannt wurde, kann es gelingen, die Verhältnisse umzukehren. Eingebettet war dies in eine Stadtentwicklungspolitik, die auch das Umfeld der Schule aufwertete.<sup>21</sup>

Wichtig ist auch, das Sicherheitsempfinden im Stadtteil zu verbessern. Dabei nützt der oft berechtigte Hinweis wenig, die Statistik zeige entgegen öffentlicher Wahrnehmung keinen Anstieg der Kriminalität. Notwendig ist eine auf den jeweiligen Raum bezogene städtebauliche Kriminalprävention. Dazu gehört, Angsträume wie unübersichtliche, nicht einsehbare und schlecht beleuchtete Wege oder Unterführungen umzugestalten. Werden sie von vielen gemieden, so werden sie zu Orten ohne soziale Kontrolle und damit zu unsicheren Orten.<sup>22</sup> Da das Sicherheitsempfinden mit der objektiven Sicherheitslage nur allenfalls lose in Zusammenhang steht, ist eine möglichst sachliche, nicht aufbauschende Kommunikation zu Sicherheitsfragen erforderlich, sonst kann das Sicherheitsempfinden weiter Schaden nehmen. Das ist dort schwer umzusetzen, wo sich ein Negativimage verfestigt hat und jeder spektakuläre Fall regionaler Kriminalität in selektiver Weise öffentlich beachtet wird. Sicherheit in Städten gelingt nicht ohne ein ausreichendes Maß von Toleranz gegenüber abweichendem Verhalten im öffentlichen Raum,<sup>23</sup> etwa obdachloser Menschen. Hier helfen beispielsweise Streetworker, die bei Konflikten zwischen ihnen und Anwohnern vermitteln.

Eine Stärkung der lokalen Ökonomie trägt zur Aufwertung von Stadtteilen bei. Gegen die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit von Bewohnerinnen und Bewohnern mit fehlenden Berufsabschlüssen oder anderen Nachteilen auf dem Arbeitsmarkt kann Quartierspolitik wenig ausrichten. Aber sie kann leerstehende Gewerbeflächen ausfindig machen und Existenzgründer mit günstigen Angeboten anwerben. Sie kann Gewerbetreibende mit Migrationshintergrund unterstützen, die oft noch nicht von den Regelstrukturen der kommunalen Wirtschaftsförderung erreicht werden.<sup>24</sup> Neue kulturelle Angebote können symbolische Bedeutung entfalten, da sie in den Stadtteil hinein und nach außen vermitteln, dass sich etwas ändert.

Ein solcher Umschwung erfordert eine intensive Kooperation von staatlichen und privaten Akteuren, die gewohnt sind, in ihren jeweiligen Zuständigkeiten zu agieren. Stadtplanungsamt, Ordnungsamt, lokale Wirtschaftsförderung, Schulbehörde, Polizei, Wohlfahrtsverbände und zivilgesellschaftliche Vereine sind gefordert, in einer Intensität zusammenzuarbeiten, die häufig ungewohnt ist. Damit es nicht beim Appell bleibt, brauchen sie dafür auch zeitliche und finanzielle Ressourcen. Hier stellen sich vergleichbare Herausforderungen wie bei der notwendigen stärkeren Ausrichtung der sozialen Arbeit auf sozialräumliche Konzepte. Die alles entscheidende Ressource aber ist der politische Wille vor Ort, einen Prozess zu beginnen und hartnäckig zu verfolgen, um Stadtteile aufzuwerten. Es geht nicht um den milden Schein einzelner Leuchtturmprojekte, sondern um eine Änderung der Verhältnisse in benachteiligten Stadtteilen.

Immer dann, wenn eine Aufwertung von Stadtteilen gelingt, erhebt sich zugleich der Vorwurf der Gentrifizierung. Wenn damit gemeint ist, dass es als Folge der Aufwertung von Wohngebieten zu einem Austausch der bisherigen benachteiligten durch bessersituierte neue Bewohnerinnen und Bewohner kommt,<sup>25</sup> so ist der Vorbehalt berechtigt. Die Aufwertung sollte wesentlich auch den bisher im Stadtteil lebenden Menschen zugutekommen. Allerdings wird der Diskurs zur Gentrifizierung oft so geführt, dass eine Politik zur Aufwertung von Stadtteilen unter Generalverdacht gerät. Man kann nicht beides haben, bessere Lebensbedingungen im Stadtteil und zugleich den Komplettschutz vor dem Zuzug jener, die diesen Stadtteil bisher gemieden haben. In vielen Stadtteilen, etwa den Großsiedlungen aus den Nachkriegsdekaden, ist die Furcht, es könne wirklich zu einem Austausch der Bevölkerung kommen, ohnehin unbegründet. Mit der Aufwertung von Stadtteilen soll die Spirale nach unten aus räumlicher und sozialer Segregation umgekehrt werden. Wenn dies gelingt, erhöht sich der Anteil derer, die mittlere Einkommen haben. Zugewanderte Menschen, die zuerst in einem Stadtteil mit niedrigen Mieten und einstmals schlechtem Image eine Wohnung gefunden haben, ziehen dann nicht mehr weg, sobald ihnen der soziale Aufstieg geglückt ist. Gewerbetreibende, die sich im Viertel ansiedeln, suchen dort auch eine Wohnung. Das muss gewollt sein, sonst macht die Klage über soziale Segregation keinen Sinn. Mit der Aufwertung

des Viertels werden vermutlich auch die Mieten steigen, im Rahmen dessen, was auf einem politisch stark regulierten Mietmarkt möglich ist. Dann müssen soziale Härten bei Haushalten mit niedrigen Einkommen sozialpolitisch abgefangen werden, damit diese nicht verdrängt werden; durch Wohngeld und durch höhere Zahlungen für die Kosten der Unterkunft von Grundsicherungsempfängern. Gewerbetrieben werden steigen, wenn der Leerstand zurückgeht, mancher prekäre Gewerbebetrieb wird dies nicht verkraften. Aber zugleich erhöhen sich die Chancen, dass private Investoren wieder Interesse an dem Viertel entwickeln.

Die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen geht seit langem zurück, sie ist noch niedriger als bei Landtags- und Bundestagswahlen. Je besser die soziale Situation von Bürgerinnen und Bürgern, desto stärker nehmen sie ihr Wahlrecht wahr. Das trifft auch und gerade abgehängte Stadtteile. Bürger aus EU-Staaten und damit auch die Zuwanderer aus osteuropäischen Mitgliedsstaaten haben das kommunale Wahlrecht und könnten so Einfluss ausüben. Aber viele Wahlberechtigte glauben nicht daran, dass es auf ihre Stimme ankommt. Eine Politik gegen soziale Segregation und für lebenswerte Bedingungen in allen Stadtteilen könnte vielleicht die Chance bieten, gegen den Trend der Wahlabstinenz anzuarbeiten.

In der politischen Debatte spielt dieses Politikfeld jedoch allenfalls eine randständige Rolle. Als die Bundesregierung 2011 das Programm Soziale Stadt radikal auf ein Drittel zusammenstrich – eine Fehlentscheidung, die einige Jahre später wieder korrigiert wurde –, löste dies keine bundesweite Debatte aus. Gegenüber den vermeintlich harten Themen der Sozialpolitik wie Rente, Gesundheit oder Grundsicherung, wo große Kostenblöcke des Sozialstaats bewegt werden, scheint Stadtteilentwicklung eher Gedöns zu sein; nett, aber nicht so wichtig. Aus dem Blickwinkel einer Politik der Befähigung ist dies eine krasse Fehleinschätzung.

## 10. Der Staat schafft es nicht allein

### Bürgerschaftliches Engagement als Lückenbüßer?

Welche Rolle kann das bürgerschaftliche Engagement für eine Politik der Befähigung spielen? In welchem Verhältnis steht es oder soll es stehen zur Bildungs- und Sozialpolitik, die staatliche Institutionen verantworten? Die öffentliche Debatte hierzu ist widersprüchlich. Einerseits werden Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement hoch gelobt, sie seien unverzichtbar für ein demokratisches Gemeinwesen. Zugleich aber ist der Verdacht präsent, das Engagement der Bürgerinnen und Bürger werde staatlicherseits als Lückenbüßer missbraucht; seine Bedeutung wachse, weil sich der Staat mehr und mehr aus seiner sozialen Verantwortung zurückziehe.

In dieser Debatte droht einiges zu verrutschen. Die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements leitet sich nicht aus realen oder vermeintlichen Defiziten staatlichen Handelns her. Es ist Ausdruck bürgerlicher Freiheitsrechte, des Rechts aller, sich aus eigener Entscheidung zu engagieren, sich in Bürgervereinen und Initiativen zusammenzuschließen und sich für eine Ausgestaltung und Entwicklung des Gemeinwesens einzusetzen, wie es ihren jeweiligen, keineswegs harmonisch übereinstimmenden Vorstellungen entspricht. Die bürgerschaftliche Selbstorganisation verträgt sich nicht mit staatlicher Allzuständigkeit, diese entspräche einer Staatsgesellschaft statt einer Bürgergesellschaft.<sup>1</sup>

Zu den Freiheitsrechten der Bürgerinnen und Bürger gehört auch, sich gegen ein ehrenamtliches Engagement zu entscheiden und ihren Beitrag zum Funktionieren des Gemeinwesens auf die Einhaltung der Gesetze einschließlich der Entrichtung der Steuern zu beschränken, zu denen sie verpflichtet sind. Da das bürgerschaftliche Engagement freiwillig ist, sollte man es mit einer moralisch aufgeladenen Pflichtrhetorik nicht übertreiben; die Gefahr ist groß, dabei Reaktanz auszulösen. Und dennoch lebt eine freie Gesellschaft davon, dass sich Menschen über ihre rechtlichen Verpflichtungen hinaus engagieren, ein Appell an Bürgertugenden ist daher legitim.<sup>2</sup> Da das bürgerschaftliche Engagement einer freien Entscheidung folgt, ist es

notwendigerweise eigensinnig, es lässt sich nicht bruchlos in staatliche „Engagementstrategien“ einfügen. Das Ehrenamt ist kein verlängerter Arm der staatlichen Institutionen, aber es kann ein Kooperationspartner sein.

Schräg ist die verbreitete Lückenbüßerrhetorik noch aus einem weiteren Grund. Wenn betont wird, „dass bürgerschaftliches Engagement nicht zur Legitimation des ‚schlanken Staates‘ missbraucht werden darf“,<sup>3</sup> so wollen dem sicherlich nur wenige widersprechen. Aber mit dieser und vielen ähnlichen Formulierungen wird suggeriert, der Staat werde einer radikalen Abmagerungskur unterzogen und bringe jeden Morgen immer weniger Gewicht auf die Waage. Das fügt sich nahtlos ein in die große Erzählung der deutschen Sozialstaatsdebatte, neoliberal verblendete Eliten hätten den sozialstaatlichen Konsens der Nachkriegsdekaden mutwillig gekündigt und den Abbau des Sozialstaats betrieben. Trotz aller berechtigten Kritik an einzelnen sozialpolitischen Entscheidungen ist dieses stark verbreitete Narrativ mit der Realität des Sozialstaats nicht in Einklang zu bringen.<sup>4</sup> Auch nach dem Ende der historisch außergewöhnlichen Wachstumsphase der Nachkriegsdekaden wuchs der Sozialstaat parallel mit der Wirtschaftsleistung, zeitweise auch etwas schneller. Unvermeidlicherweise war dies stets von Konflikten darüber begleitet, wie der Anstieg der Kosten in den einzelnen Hilfefeldern im Zaum gehalten werden kann, sonst wäre der Anteil des Sozialbudgets an der Wirtschaftsleistung und damit die Belastung der Bürgerinnen und Bürger durch Steuern und Beiträge immer weiter gestiegen. Insbesondere in der Gesetzlichen Rentenversicherung gab es hier empfindliche, aber letztlich nicht vermeidbare Einschnitte. In einigen Feldern des Sozialstaats gab es dagegen einen sehr markanten Ausbau, bei der Pflege seit Mitte der 1990er Jahre, als die Pflegeversicherung eingeführt wurde, und bei der frühkindlichen Betreuung durch Einführung eines Rechtsanspruchs.

Gegen die These, das bürgerschaftliche Engagement würde den Rückzug des Staates kompensieren, spricht auch, dass gerade in den Feldern, in denen sich viele Ehrenamtliche engagieren, die von Hauptamtlichen getragenen Angebote ausgebaut wurden; das gilt für die Altenhilfe gleichermaßen wie für die Kinder- und Jugendhilfe.<sup>5</sup> Viele Menschen engagieren sich bei den Tafeln, deren Zahl seit

den Anfängen der Tafelbewegung vor 25 Jahren rasant zugenommen hat. Dies ist Folge eines breiten Engagements, das einen Lebensmittelhandel nutzt, der, fehlten die Tafeln, in einem völlig inakzeptablen Ausmaß Lebensmittel vernichten würde; aber ihm ging kein Rückzug des Staates aus der materiellen Existenzsicherung voraus.<sup>6</sup> Seit dem PISA-Schock arbeiten vermehrt ehrenamtliche Lesepatinnen in vielen Schulen, aber wegen ihnen dürfte keine einzige Lehrkraft weniger eingestellt worden sein. 2015/16 haben in wenigen Monaten etwa 800.000 Menschen Zuflucht in Deutschland gesucht. Ein beeindruckendes ehrenamtliches Engagement entstand, Ehrenamtliche leisteten direkte Hilfe und bahnten als Lotsinnen und Lotsen in einem schwer zu durchschauenden Sozialstaat Wege zu sozialen Diensten; wenn nötig, machten sie auch Druck, wenn es in Ämtern hakte. Aber die Ehrenamtlichen waren keine Ausfallbürgen für den Staat, sondern arbeiteten Hand in Hand mit Kommunen und Landratsämtern, deren Mitarbeitende ebenfalls rund um die Uhr im Einsatz waren, um die Situation überhaupt bewältigen zu können. Man kann also die Rolle bürgerschaftlichen Engagements für eine Politik der Befähigung ausloten, ohne dabei gleich Ängste zu hegen, einem Rückzug des Staates aus der sozialen Verantwortung Vorschub zu leisten.

### **Ehrenamtliche Akteure der Befähigung**

In Interviews mit Menschen, denen es gelungen ist, aus einem höchst belasteten Herkunftsmilieu auszubrechen und aufzusteigen, werden häufig Vertrauenspersonen oder „soziale Paten“ genannt, die sie dabei unterstützt haben, ihren Weg zu gehen.<sup>7</sup> Vertrauenspersonen können aus ihrer beruflichen Rolle heraus, als Lehrerinnen, Pastoren oder Sozialarbeiterinnen wirken, es können ehrenamtlich Engagierte sein, aber auch Freunde oder Nachbarn, die ihre Unterstützung gar nicht als ein besonderes Engagement verstehen. Sie geben Orientierung bei Alltagsentscheidungen, sie kennen die Normen und Abläufe in Situationen, die denjenigen fremd sind, die ihr prekäres Umfeld überwinden wollen. Sie können als Rollenvorbilder dienen und ermutigenden Zuspruch leisten und damit die Selbstwirksamkeitserwartung derer stärken, die sie unterstützen. Erfolgt die Unterstüt-

zung im Rahmen einer mehr oder weniger formellen Vereinbarung, so kann man von einer Patenschaft sprechen. Patenschaften sind ein wichtiges Feld des ehrenamtlichen Engagements.

Unterstützerinnen und Paten stärken Selbstwirksamkeit durch Anerkennung. Zu den sozialen Bedingungen der Autonomie – aus dem Herkunftsmilieu oder aus verfestigten Routinen auszubrechen, ist ein enormer Kraftakt autonomen Handelns – gehört, sozial eingebunden zu sein und Selbstachtung zu entwickeln, die auf Anerkennung angewiesen ist. „Ohne eine bestimmte Selbstachtung oder ohne Selbstwert“, so schreibt die Philosophin Beate Rössler, „ist es nicht möglich, autonom zu handeln. Wenn das, was eine Person glaubt und für wertvoll hält, nicht wenigstens von bestimmten Anderen oder bestimmten Gruppen ihrer sozialen Umgebung anerkannt, geschätzt, für sinnvoll gehalten wird, wenn sie sich nicht wenigstens in grundlegenden Hinsichten und gegenüber signifikanten Anderen als eine Person begreifen kann, die in der Lage ist, ihr eigenes Verhalten zu bestimmen und zu erklären, die eigenen Projekte zu verfolgen, dann kann sie nicht *autonom*, nicht aus *eigenen* Gründen handeln.“<sup>8</sup>

Eine Patin oder einen Paten zu gewinnen, ist oft eine glückliche Fügung, aber eine Politik der Befähigung kann dem Glück etwas nachhelfen. Durchaus erfolgreich darin, Unterschiede der familiären Sozialisationsbedingungen abzubauen und damit dem Zufall der Geburt entgegenzuarbeiten, sind Mentorenprogramme, die bereits in der Grundschulzeit ansetzen.<sup>9</sup> Ehrenamtliche Mentorinnen und Mentoren, überwiegend Studierende, treffen sich über einen Zeitraum von einem Jahr oder länger einmal wöchentlich mit einem Grundschulkind, ihrem Mentee, und verbringen gemeinsam Zeit, erkunden die Umgebung, lesen und sprechen darüber, kochen oder backen gemeinsam, erkunden die Stadt mit öffentlichen Verkehrsmitteln, lernen Fahrradfahren, wenn der Mentee dies noch nicht kann, gehen schwimmen, besuchen ein Museum oder den Zoo. Es geht dabei also nicht um schulische Lernerfolge und bessere Schulnoten, sondern um die Stärkung der Persönlichkeit der Kinder.

Was so einfach klingt, ist ein großer Kraftakt. Patenschaftsprojekte an Schulen gelingen nur, wenn Hochschulen oder Vereine dies zu ihrem Anliegen machen, Menschen zur Teilnahme motivieren und sie während den Patenschaften begleiten. Voraussetzung ist zudem,

dass Schulen sich gewinnen lassen, Lehrerinnen oder Schulsozialarbeiter den zusätzlichen Organisationsaufwand auf sich nehmen, dass sie als Ansprechpartner für Mentorinnen und Mentoren bereitstehen und die Eltern überzeugen, der Teilnahme ihres Kindes zuzustimmen. Die Mentorenarbeit erfolgt ehrenamtlich, aber zu Recht kann erwartet werden, dass wenigstens ein Handgeld bereitgestellt wird, um kleinere Unternehmungen mit Mentees bezahlen zu können; somit muss die Kommune oder eine andere Institution wenigstens ein bescheidenes Budget bereitstellen. Zu klären sind die leidigen versicherungsrechtlichen Fragen und außerdem ist von Mentorinnen und Mentoren ein erweitertes Führungszeugnis einzufordern, weil die Aussicht auf eine Arbeit mit Kindern auch Personen mit weniger edlen Motiven anziehen kann. Alle diese Herausforderungen sind zu bewältigen, wenn die Beteiligten vor Ort kooperieren wollen und hartnäckig genug sind; und sie sind unüberwindliche Hürden, wenn sie es nicht wollen oder zu früh aufgeben. Wer nicht will, findet vielfältige Gründe, warum es nicht geht.

Essenziell für den Erfolg der Patenschaften ist die fundierte Begleitung der Mentorenarbeit.<sup>10</sup> Hier sind Hochschulen im Vorteil, die Mentorenprogramme in das Studium vornehmlich der Pädagogik, Psychologie oder der Sozialen Arbeit integrieren. Die anfängliche Begeisterung der Patinnen und Paten kann schnell in Enttäuschung umschlagen, wenn sie mit den unvermeidbaren Schwierigkeiten allein gelassen werden. Studierende der Mittelschicht sind oftmals zum ersten Mal in ihrem Leben mit Lebensverhältnissen in Armut konfrontiert. Wenn ihr Mentee einen Migrationshintergrund hat, müssen sich Mentorinnen und Mentoren in einem sowohl sozial als auch kulturell fremden Umfeld bewegen. Sie bringen ihre Vorerwartungen und auch Vorurteile in das Programm ein; wenn diese nicht reflektiert werden, können sich über eine Patenschaft stereotype Einstellungen sogar verstärken. Der Austausch in Begleitgruppen kann dem entgegenwirken. Enttäuschend ist, wenn Mentees passiv bleiben und wenig Reaktion zeigen; hier kann der Austausch in einer Begleitgruppe helfen, Wege zu finden, das Eis zu brechen und das Kind zu einer aktiven Mitplanung der gemeinsamen Aktivitäten zu gewinnen. Oder es entstehen Enttäuschungen, weil die Familie Terminvereinbarungen nicht einhält oder die Eltern kein Interesse an der Patenschaft

zeigen. Mentorinnen und Mentoren müssen lernen, damit umzugehen, wenn sie nicht den Dank erhalten, den sie erwarten, und sich daher das Gefühl breitmacht, „nichts zurückzubekommen“.<sup>11</sup> Sie schlagen sich, oft zum ersten Mal, mit ganz normalen Erziehungsproblemen herum, sie müssen darauf dringen, dass Vereinbarungen eingehalten werden, oder Grenzen setzen, wenn ihre Mentees Ansprüche äußern, die sie nicht erfüllen können oder wollen. Oder sie brauchen Rat, wie sie falschen, manchmal auch übergriffigen Erwartungen der Eltern entgegenreten. Manche Mentoren müssen über die gesamte Dauer der Patenschaft die Zähne zusammenbeißen, um dabei zu bleiben; vielen Tandems gelingt der Aufbau einer tragfähigen oder gar beglückenden Beziehung, die auch nach dem formellen Ende der Patenschaftvereinbarung hält. Studierende für eine Profession der Erziehung oder der Sozialen Arbeit, die diese intensiven Erfahrungen machen, sind in weit besserem Maße für ihre spätere Berufspraxis gewappnet und sie werden einen sensibleren Blick haben für Risiken der Exklusion von Kindern aus sozial belasteten Milieus. So können sie, als Folge ihres Ehrenamts, auch in ihrer späteren professionellen Rolle zu sozialen Patinnen und Paten werden.

Patenschaften mit Grundschulern eröffnen viele informelle Lernchancen. Für den gemeinsamen Ausflug muss der Fahrplan gelesen werden. Beim Minigolfspiel sind die Punkte zu errechnen, beim gemeinsamen Backen das Rezept zu lesen und die Zutaten abzuwiegen. Beim Besuch in der Stadtbibliothek leihen Mentees ein Buch aus, das sie mit dem Mentor gemeinsam lesen. Mentorin und Mentee führen gemeinsam ein Tagebuch über ihre Aktivitäten. Mentees, in deren Familie nicht Deutsch gesprochen wird, lernen, sich besser zu artikulieren, und erweitern ihren Wortschatz. Wie Erfahrungen des großen Patenschaftsprogramms SALAM<sup>12</sup> mit bisher etwa 700 Patenschaften an der Pädagogischen Hochschule Freiburg zeigen, entwickeln Studierende „oft eine enorme Kreativität, informelle Lernchancen mit dem Kind zu nutzen und dieses für das Lernen zu begeistern. Sie lernen zu erkennen, wenn das Kind beispielsweise die Bewältigung einer Herausforderung zu früh aufgibt, und sind oft in der Lage, es mit einer kleinen Hilfestellung zum Durchhalten zu ermutigen und ihm so zu einem Erfolgserlebnis zu verhelfen. Manche Studierende überlegen sich Anregungen und Programmpunkte, um

das Kind gezielt zu fördern. Besonders wenn sie bestimmte Lücken oder Schwierigkeiten entdecken, wie z. B. die Unlust zu lesen oder die Abneigung zu schreiben, überlegen sie sich gezielt Angebote für das Kind. So motivieren sie es, nicht lockerzulassen, das Lerntagebuch zu führen, oder sie teilen Lektüreangebote abgestimmt auf die Interessen des Kindes in ‚Häppchen‘, die es bewältigen kann.“<sup>13</sup> Die Mentorinnen und Mentoren ermutigen und schaffen Möglichkeiten für die Mentees, Erfahrungen der Selbstwirksamkeit zu machen, jenseits eines unmittelbar schulischen Kontextes, der für sie möglicherweise bereits mit Erfahrungen des Misserfolgs verbunden ist. Und Mentees erfahren Zuwendung und Wertschätzung durch eine erwachsene Person, die während der Treffen allein für sie da ist. Für Kinder aus bildungsbürgerlichen Familien, die zu Hause optimal gefördert werden, mögen alle diese Schritte und Aktivitäten wenig spektakulär sein, für Kinder, denen ein anregendes Umfeld fehlt, bieten sie bisher ungekannte Lernmöglichkeiten.

Solche Patenschaften tun Kindern gut, aber wirken sie auch im Sinne einer Politik der Befähigung? Bei den Patenschaften mit Grund- und Hauptschülern gibt es hierfür gute wissenschaftliche Belege. Eine Forschergruppe um den Verhaltensökonom Armin Falk hat die Wirkungen des Patenschaftsprogramms für Grundschul Kinder „Balu und Du“ in einer Längsschnittuntersuchung erforscht. Erfasst wurde der sozioökonomische Status der Familien, untersucht wurde auch eine Kontrollgruppe von Kindern, die keine Patenschaft hatte, um auszuschließen, dass der festgestellte Lernfortschritt einfach nur mit dem Alter der Kinder eingetreten sein könnte.<sup>14</sup> „Balu und Du“ hat sich aus ersten Anfängen um das Jahr 2000 beim Caritasverband im Erzbistum Köln zu einem bundesweiten Programm mit bisher mehreren Tausend Patenschaften entwickelt. Der Name leitet sich aus der zum Klassiker gewordenen Erzählung Dschungelbuch von Rudyard Kipling ab; der Bär Balu unterstützt das im Dschungel aufwachsende Findelkind Mogli dabei, sich dort zurechtzufinden. Mentees werden in diesem Programm somit als Moglis, Mentoren als Balus bezeichnet.

Untersucht wurden die Wirkungen der Patenschaften auf die „Prosozialität“ der Moglis, ob sie in der Lage sind, sich in bestimmten Situationen altruistisch oder fair zu verhalten, Empathie zu zei-

gen und anderen Menschen mit Vertrauen zu begegnen. Probleme beim Sozialverhalten und anderen Aspekten der Prosozialität sind ein häufiger Grund dafür, dass Lehrkräfte Kinder für „Balu und Du“ vorschlagen.<sup>15</sup> Die Forschergruppe erfasste Prosozialität der Moglis am Beginn, zum Ende der Patenschaft und zwei Jahre danach anhand eines Verhaltensexperiments zu altruistischem Verhalten, eines kurzen Fragebogens zu Vertrauenswerten und einer Befragung der Mütter zum Sozialverhalten ihrer Kinder im Alltag. Es zeigt sich ein eindeutiger Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Lage und Prosozialität vor der Patenschaft; über die Patenschaft verbessern sich die Werte in allen erfassten Dimensionen deutlich. Die Werte zwei Jahre später zeigen, dass sowohl in der Patenschafts- als auch in der Kontrollgruppe die Prosozialität weiter zunimmt, das heißt, alle Kinder entwickeln sich weiter, auch unabhängig von einer Patenschaft. Aber bei den Patenschaftskindern ist dieser Effekt weit stärker, sie schließen bei den in dieser Studie gemessenen Dimensionen weitgehend an die Werte der Kinder an, die aus einem nicht belasteten Milieu kommen. Die Wirkung der Patenschaft ist also stark und zudem nicht nur kurzfristig. Dazu Achim Falk: „Das heißt, man kann durch geringe Veränderungen in der sozialen Umgebung die Verhaltens- oder Entwicklungsdefizite aufgrund von ungleichen Startbedingungen ausgleichen ... Wir wissen aus weiteren Studien, dass Offenheit gegenüber anderen Menschen in der Arbeitswelt zur Kernkompetenz geworden ist und die Fähigkeit zu Empathie und Kooperation auch den Lebenserfolg begünstigt.“<sup>16</sup> Auch die qualitative Auswertung des Patenschaftsprogramms SALAM in Freiburg zeigt die großen Chancen, Grundschulkindern auf diese Weise nachhaltig zu unterstützen; und zugleich machen die Mentorinnen und Mentoren grundlegende Erfahrungen für ihre spätere berufliche Arbeit.<sup>17</sup> Auch Hauptschüler sind nicht die „hoffnungslosen Fälle“, als die sie häufig abgeschrieben werden. Wie eine mehrjährige Feldstudie zum Patenschaftsprogramm „Rock Your Life!“ zeigt, hilft der intensive Kontakt in einer Patenschaft Jugendlichen aus stark benachteiligten Familien, eine Zukunftsorientierung zu entwickeln, und stärkt ihre Motivation für eine Berufsausbildung.<sup>18</sup>

## Befähigung im Ehrenamt

Ehrenamtliches Engagement ist ein wichtiges Lernfeld für die Ehrenamtlichen selbst. Der Altruismus im Ehrenamt verbindet sich völlig legitimerweise mit Eigeninteresse, mit dem Wunsch, Erfahrungen zu machen, Kompetenzen zu erwerben, die auch beruflich von Nutzen sein können, mit anderen Menschen in Beziehung zu treten und Anerkennung zu finden. Die Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements erschöpft sich somit nicht in der Unterstützung anderer, es hilft den Engagierten selbst, ihre Potentiale zu entfalten und sich so zu befähigen. Davon profitieren soziale Milieus in sehr unterschiedlichem Maße. Denn die empirischen Erhebungen zeigen sehr eindeutig, dass ehrenamtliches Engagement umso umfangreicher geleistet wird, desto weniger belastet die sozialen Verhältnisse sind, in denen Menschen leben. Das ist keineswegs überraschend. Wer selbstbewusst ist, sich keine größeren materiellen Sorgen machen muss oder zumindest, wie etwa viele Studierende, seine Zukunftsaussichten positiv einschätzt, hat es leichter, einen Teil seiner Energie einem ehrenamtlichen Engagement zu widmen. Jene, die über Beziehungen und Netzwerke verfügen, finden leichter Zugang zu einem Engagement, das ihren Interessen entspricht, und können dort ihre Kompetenzen weiter ausbauen.<sup>19</sup>

Zivilgesellschaftliches Engagement kann somit soziale Ungleichheit verstärken, zumindest ist keineswegs ausgemacht, dass es dazu beiträgt, sie abzubauen. Vereine und Initiativen können zu „Milieuklubs“ werden, die sich nach außen hin abschließen.<sup>20</sup> Wer sich in einem Rotary Club sozial engagiert, zu dem man nur stoßen kann, wenn man dazu eingeladen wird, will Gutes tun, dabei aber unter seinesgleichen bleiben. Aber auch der lokale Sportverein oder die Pfarreiinitiative können subtile Signale aussenden, dass man vorrangig erfolgreiche Menschen aus der Mittelschicht als Engagierte sucht. Tendenzen der Abschottung betreffen häufig die soziale Zusammensetzung; aber auch die Zugangshürden für Jüngere aller Milieus können hoch sein, wenn Engagierte, die sich seit langem kennen, eine Initiative dominieren, gemeinsam älter werden, Verantwortung nicht teilen wollen und zugleich, da sie keinen Nachwuchs finden, die schwindende soziale Verantwortung der Jüngeren beklagen.

Die soziale Ungleichheit, die die gesellschaftliche Normalität prägt, zeigt sich auch im zivilgesellschaftlichen Engagement.<sup>21</sup> Etwas anderes kann man nicht erwarten, denn die Zivilgesellschaft ist nicht „jener geschützte, egalitäre Binnenraum sozialer Harmonie“,<sup>22</sup> zu dem sie häufig stilisiert wird. Dort wird der Status nach ähnlichen Kriterien verteilt wie im richtigen Leben. Auch im ehrenamtlichen Engagement überwiegen Hochschulabsolventen in den Führungsämtern. Diejenigen, die bereits in ihrem beruflichen Umfeld Organisationstalent bewiesen haben, übernehmen die Aufgaben, die mit Anerkennung verbunden sind. Sie eröffnen die Vereinsversammlung, nachdem andere die Tische eingedeckt haben. Vielleicht mussten sie um ihr Führungsamt auch nicht wirklich kämpfen. Denn aufgrund fortschreitender Verrechtlichung auch der zivilgesellschaftlichen Arbeit sind ohnehin diejenigen im Vorteil, die bereits in ihrem beruflichen Leben gelernt haben, sich hier sicher zu bewegen.

Das Ehrenamt ist keine harmonische Gegenwelt sozialer Gleichheit. Es ist allerdings überzogen, wenn daraus der Vorwurf abgeleitet wird, Ehrenamt sei nicht Kit der Gesellschaft, sondern Faktor gesellschaftlicher Spaltung.<sup>23</sup> Für die Stabilität von Ungleichheit haben andere Faktoren eine weit, weit größere Bedeutung: der Einfluss der Herkunftsfamilien, ein sozial selektives Bildungssystem, die damit bedingte Ungleichheit im Zugang zu Ausbildungschancen und Jobs oder Heiraten von Personen aus ein und derselben Schicht. Richtig ist, nicht jedes zivilgesellschaftliche Engagement ist Kit für den sozialen Zusammenhalt, zumindest dann nicht, wenn man nicht mittels einer normativ überhöhten Definition seine dunklen Seiten ausblendet. Auch die populistische Mobilisierung gegen Minderheiten kann sich zivilgesellschaftlicher Engagementformen bedienen.

Kann zivilgesellschaftliches Engagement Befähigung voranbringen, und zwar nicht nur für die Zielgruppen des Engagements – das ist umstritten –, sondern auch für die Engagierten selbst? Damit dies gelingen kann, müssen zivilgesellschaftliche Organisationen der Gefahr der sozialen Schließung aktiv entgegenarbeiten. Da Bürgerinnen und Bürger in der Wahl ihres Engagements frei sind und frei bleiben müssen, kann keine staatliche Engagementpolitik dies erzwingen. Aber sie kann ermöglichend wirken, insbesondere dort, wo sie durch Rechtssetzung und Fördermittel in besonderem Maße Einfluss nimmt, etwa bei den

Freiwilligendiensten wie dem Freiwilligen Sozialen Jahr oder dem als Ersatz für den Zivildienst geschaffenen Bundesfreiwilligendienst. Dort sind junge Erwachsene mit Abitur deutlich über- und jene mit Hauptschulabschluss deutlich unterrepräsentiert; auch dort setzt sich somit gesellschaftliche Spaltung fort. Trotz intensiver Bemühungen, auch junge Erwachsene aus sozial benachteiligten Milieus für einen Freiwilligendienst (und in Folge vielleicht auch für eine Ausbildung im Sozialbereich) zu gewinnen, sind die Erfolge bisher eher bescheiden geblieben.<sup>24</sup> Einfluss nehmen kann staatliche Engagementpolitik auch in der Schule, durch Förderung vielfältiger Initiativen, die schulisches Lernen mit gesellschaftlichem Engagement verbinden. Schülerinnen und Schüler übernehmen nach Vorbereitung im Biologieunterricht eine Bachpatenschaft, lesen in Grundschulen vor, nachdem sie das betonte Vorlesen in der Klasse geübt haben, oder organisieren eine Kampagne „Batterien gehören nicht in den Hausmüll“, nachdem sie in der Schule deren Funktionsweise behandelt haben.<sup>25</sup> Diese Erfahrungen können durch einen Abbau der Hürden zum ehrenamtlichen Engagement später nachwirken.

Da staatliche Bemühungen bei weitem nicht ausreichen, muss die Zivilgesellschaft selbst aktiv werden, um Befähigung für die Engagierten selbst zu ermöglichen. Eine harte Zugangshürde zum Engagement kann die Unentgeltlichkeit des Ehrenamts darstellen. Sie ist geradezu ein Definitionsmerkmal des Ehrenamts und grenzt dieses gegen eine berufliche Nebentätigkeit ab. Jede Aufweichung der Unentgeltlichkeit wirft schwierige Abgrenzungsfragen auf; ein Entgelt für ein Ehrenamt kann dazu missbraucht werden, den Mindestlohn zu umgehen. Und dennoch: Wer von „Hartz IV“ oder der Grundsicherung im Alter und damit auf Sozialhilfeniveau lebt, würde eine kleine materielle Anerkennung, auf die Ehrenamtliche der bürgerlichen Mitte stolz verzichten, in seiner Situation als fair empfinden. Eine Ergänzung des Ehrenamts durch Formen entgelteter gemeinwohlorientierter Tätigkeit könnte Zugangsmöglichkeiten erweitern.<sup>26</sup> Es ist aber nicht vorrangig eine materielle Frage. Entscheidend ist das Bewusstsein der vielen Engagierten aus der bürgerlichen Mitte, dass es nicht allein darauf ankommt, sich zu engagieren, sondern auch, anderen das Engagement zu ermöglichen und die Verantwortung zu teilen.



## 11. Der Sozialstaat in der Pandemie

### Muster der Verwundbarkeit

Das folgende Kapitel wurde Mitte Februar 2021 abgeschlossen. Bundesregierung und Bundesländer haben einen zweiten harten Lockdown verfügt, um einen exponentiellen Anstieg der Neuinfektionen mit Covid-19 zu stoppen und einer Überlastung der intensivmedizinischen Kapazitäten vorzubeugen. Ein Teil der Bürgerinnen und Bürger reagiert angesichts der Dauer der Einschränkungen gereizt, der andere Teil fügt sich in das Unvermeidliche. Vermehrt wird von der Regierung eine „Langfriststrategie“ gefordert, die eine „Planungssicherheit“ ermöglichen soll, die es in einer Pandemie mit vielen Unbekannten aber nicht geben kann. Trotz (oder wegen) der Perspektive durch Impfung steigt die Ungeduld; es ist offen, wann es wieder „normal“ sein wird, offen ist auch, wie sich eine neue Normalität nach der Pandemie von der Zeit vorher unterscheiden wird. Dennoch will ich einige Überlegungen versuchen, was die bisherigen Erfahrungen in der Pandemie bezüglich der Herausforderungen einer Politik der Befähigung zu zeigen vermögen. Das muss mit der gebotenen Vorsicht erfolgen. Immer dann, wenn eine Situation völlig offen ist, kann sie für alle beliebigen Positionen herangezogen werden, die die Debattanten schon immer vertreten haben. Ich will versuchen, dieser „Konjunktur allseitigen Rechthabens“<sup>1</sup> nicht zu erliegen.

Die Coronapandemie bedroht und belastet alle, und sie zeigt zugleich, wie unterschiedlich die Verwundbarkeit der Bürgerinnen und Bürger ist. Wer nicht ins Homeoffice ausweichen kann, weil seine Arbeit zwingend Präsenz erfordert, hat unvermeidlicherweise höhere Risiken hinzunehmen. Pandemiebedingte Einkommensverluste sind höchst unterschiedlich verteilt. Familien in engen Wohnungen und ohne Garten haben im Lockdown weit größere Einschränkungen zu ertragen als Familien in privilegierten Wohnverhältnissen. Die Schließung von Kindertagesstätten, Schulen und Spielplätzen trifft sie weit härter. Während der Schulschließungen und auch in der Zeit eines reduzierten Präsenzunterrichts verstärkt sich der ohnehin starke Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungschan-

cen. Notgedrungen werden Eltern dann zu Ersatzlehrern in einer verschärften Doppelbelastung aus Beruf und Familie; wie gut Eltern diese Rolle erfüllen können, bestimmt vorrangig ihr eigener Bildungshintergrund. Sorgen bezüglich der eigenen Gesundheit und der wirtschaftlichen Existenz bedrücken Menschen in unterschiedlicher Weise. Latente Paarkonflikte können in den Belastungen aufbrechen.

Aus dem ersten Lockdown im Frühjahr 2020 liegen Erfahrungen vor, wie das Bildungs- und Sozialsystem in dieser Extremsituation arbeitete. Die Schulen waren auf die Umstellung auf Online-Unterricht nicht vorbereitet. Elektronisch übermittelte Lernaufgaben sind schwer zu bearbeiten, wenn die technische Ausstattung mangelhaft ist, es zu Hause keinen PC mit Drucker gibt, um Arbeitsblätter auszudrucken, und diese nur auf einem Smartphone gelesen werden können. Auch hier verfügen die Kinder aus gut situierten Milieus über bessere Möglichkeiten. Die technische Ausstattung ist nur ein Aspekt. Gibt es zu Hause eine Rückzugsmöglichkeit, um ungestört zu arbeiten? Schülerinnen und Schüler, die nicht nur über diese Voraussetzung verfügen, sondern es zudem gelernt haben, selbstgesteuert zu lernen und ihren Tagesablauf zu organisieren, kamen mit der Situation weit besser zurecht. Das dürften zugleich jene sein, die unter Bedingungen aufwachsen, in denen sie Erfolgsorientierung und Selbstwirksamkeitserwartung entwickeln können.<sup>2</sup> Häufig sind Arbeitsaufgaben seitens der Schule nicht regelmäßig korrigiert worden. Selbst in den beiden obersten Gymnasialklassen, bei denen man die vergleichsweise besten Voraussetzungen für ein Selbststudium unterstellen sollte, brach die täglich mit schulbezogenen Tätigkeiten verbrachte Zeit dramatisch ein; am stärksten war dies – wenig überraschend – bei den Schülerinnen und Schülern, die nur sporadisch mit Lernaufgaben versorgt wurden.<sup>3</sup> Es ist nicht allein das Problem, dass, wenn der Unterricht ausfällt, nichts Neues gelernt wird, es geht auch vorhandenes Wissen verloren. Dieser Effekt ist durch Studien zu den Folgen langanhaltender Lehrerstreiks oder der in einigen Ländern sehr langen Sommerferien gut erforscht.<sup>4</sup>

Besonders hart war es für Kinder und Jugendliche, die auf ein engmaschiges stützendes Angebot sozialer Dienste angewiesen sind. Allein schon der Wegfall des Schulmittagessens kann für Kinder, die in chaotischen Verhältnissen aufwachsen, ein gesundheitliches Ri-

siko darstellen. Sind die Schulen geschlossen, entfällt auch die begleitende Schulkindbetreuung. Dann besteht die Gefahr, dass das Hilfesystem den Kontakt zu Kindern und ihren Familien schlicht verliert. Es gibt vielfältige Schicksale wie das des siebenjährigen Selim, das der Kinder- und Jugendpsychiater Kai von Klitzing beschreibt. Trotz noch geringer Sprachkenntnisse und eines Sprachfehlers, der die Verständigung zusätzlich erschwert, konnte Selim in seine Klasse integriert werden und erste schulische Fortschritte machen. Aber mit der Schulschließung brach der Kontakt über sechs Wochen völlig ab, bis es einer Mitarbeiterin der Schulkindbetreuung gelang, über die Smartphone-Verbindung des älteren Bruders einen Besuch mit Selim zu vereinbaren. Es ist, so von Klitzing, „das erste Mal nach sechs Wochen, dass er die elterliche Wohnung verlässt. Keiner weiß, wie er sich in der zurückliegenden Zeit beschäftigt hat ... Beide gehen in einen nahegelegenen Park, damit Selim sich mal wieder richtig bewegen kann. Seine Sprache hat sich verschlechtert, und er ist schwer zu verstehen. Von den in der ersten Schulklasse erworbenen lexikalischen Fähigkeiten ist nichts mehr übriggeblieben.“<sup>5</sup>

Mit der Schließung von Kitas, Schulen, der Schulkindbetreuung und vieler Beratungseinrichtungen fiel weitgehend auch das Netzwerk der professionellen Kräfte aus, die Anzeichen einer Kindeswohlgefährdung wahrnehmen, die Eltern ermutigen können, Hilfe in Anspruch zu nehmen, oder die notfalls eine Intervention durch das Jugendamt veranlassen. Bei manchen Jugendämtern landeten Anrufer bei einem Anrufbeantworter, der eine Nummer für „dringende Notfälle“ bekannt gab. Für Eltern, die im Umgang mit Ämtern ungeübt sind, ist das eher Abschreckung als Einladung zum Gespräch. Jugendämter haben Hausbesuche eingeschränkt oder zeitweise weitgehend eingestellt, um ihre Mitarbeitenden zu schützen. Auch wenn Hausbesuche durch Telefonanrufe oder Online-Formate ersetzt werden, ist für einen Teil der unterstützten Familien aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse oder kognitiver Beschränkungen der Zugang zur Hilfe mit größeren Hürden verbunden als bei einem persönlichen Kontakt. Auch ist es weit schwieriger für die professionellen Kräfte, die Lage der Familie einzuschätzen, wenn der direkte persönliche Kontakt nicht möglich ist.<sup>6</sup>

Nun ist es reichlich wohlfeil, den am Beginn der Pandemie handelnden Verantwortlichen die negativen sozialen Folgen des Lockdowns um die Ohren zu hauen und ihnen vorzuwerfen, nicht all dies bedacht zu haben. Es gab keine Blaupause für eine Pandemie dieser Aggressivität. Ad-hoc-Regelungen in hoher Zahl mussten für die unterschiedlichsten Gruppen von Betroffenen parallel entschieden und umgesetzt werden. Entscheidungen erfolgten unter hoher Unsicherheit, weil Wissen über den Erreger und die Ansteckungswege erst nach und nach aufgebaut werden konnte. Zugleich mussten die politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern um Akzeptanz für schwere Eingriffe in persönliche Freiheiten und Grundrechte werben, deren Anordnung auf unsicheren und vorläufigen Prognosen beruhte. Wenn die Eingriffe wirken und die Zahl der Neuansteckungen stark zurückgeht, wachsen zugleich die Zweifel, ob sie denn wirklich erforderlich waren.<sup>7</sup>

### **Das System im Lockdown**

Maßgeblich für die komplette Schließung von Kitas und Schulen im Frühjahr 2020 war die Annahme, dass gerade dort unkontrollierbare Infektionsherde entstehen. So äußerte sich der Präsident der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Gerald Haug, während des ersten Lockdowns: „In Schulen haben wir es mit sogenannten Superspreadern zu tun, das heißt mit Menschen, die keine Symptome zeigen und dabei hochinfektiös sind. In Schulen sollte ganz vorsichtig hochgefahren werden, und die Kitas kommen ganz zum Schluss.“<sup>8</sup> Nur wenige Wochen später widersprachen vier medizinische Fachgesellschaften dieser Sicht und setzten sich für eine weitgehende Öffnung von Kitas und Schulen ein.<sup>9</sup> Man kann Politikerinnen und Politikern nicht vorwerfen, in einer solch völlig unübersichtlichen Lage sehr vorsichtig zu agieren.

„Die Corona-Krise hat uns“, so Andreas Voßkuhle, bis 2020 Präsident des Bundesverfassungsgerichts, „in vielerlei Hinsicht demütiger gemacht. Wenn diese Demut unsere Neigung zur retrospektiven Besserwisseri etwas relativieren würde und unser Vertrauen in den rationalen Umgang mit Nichtwissen stärken sollte, dann hät-

ten unser politisches System und unsere Gesellschaft deutlich an Resilienz gewonnen.“<sup>10</sup> Zugleich müssen die Erfahrungen aus beiden Lockdowns und der bisherigen Bewältigung der Pandemie ausgewertet und bewertet werden, um zu lernen. Die Unterbindung von Ansteckungsketten war während des Lockdowns vom Frühjahr 2020 die alles dominierende Zielsetzung, angesichts des begrenzten Wissens waren Risikoabwägungen gegenüber anderen wichtigen Zielen erschwert. Die politisch Verantwortlichen orientierten sich am gesellschaftlichen Durchschnitt, an den üblicherweise zu erwartenden Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger, die Situation zu bewältigen; auch das ist in einer Situation, die sehr rasches Handeln erfordert, verständlich. Es drängt sich aber der Eindruck auf, dass die besondere Verwundbarkeit etwa von Kindern und Jugendlichen aus prekären Milieus nicht ausreichend im Blick war.

Die Intensität des Kontakts von Kitas und Schulen zu ihren Kindern und Jugendlichen war, nach allem, was man bisher weiß, sehr unterschiedlich; eine systematische Auswertung steht noch am Anfang.<sup>11</sup> Ein Teil der Kitas organisierte digitale Morgenkreise oder es wurden Bücher im Videochat vorgelesen,<sup>12</sup> bei anderen war schlicht Funkstille. Bei Schulen reichte die Bandbreite der Betreuung von sporadischen Aufgabenpaketen, auf die keine Rückmeldung erfolgte, bis zur intensiven Kontaktaufnahme seitens der Lehrkräfte über Telefon und soziale Medien, auch und gerade zu Schülerinnen und Schülern, von denen bekannt war, dass sie Lernschwierigkeiten haben und daher durch einen Lockdown in ihren Bildungschancen besonders gefährdet sind. Ein Teil der Schulbetreuer und -betreuerinnen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung war während des Lockdowns in Kurzarbeit, wurde anderweitig eingesetzt oder baute Überstunden ab, da ihre „eigentliche“ Aufgabe der Begleitung während des Unterrichts entfiel; andere wiederum wurden von ihren Trägern ermutigt, die von ihnen betreuten Kinder und ihre Eltern auch während der Zeit der Schulschließung zu unterstützen.<sup>13</sup> Ein Teil des vielfältigen, mit hohem Einsatz geleisteten Engagements fand in rechtlichen Grauzonen statt, etwa wenn für den Kontakt mit Kindern und Jugendlichen eine nicht zugelassene Software genutzt wurde oder nicht alle datenschutzrechtlichen Regelungen eingehalten werden konnten. Wie weit solche Grauzonen betreten werden

können, hängt auch von der Bereitschaft von Vorgesetzten ab, Mitarbeitende zu ermutigen und in einer Ausnahmesituation eine temporäre Regelübertretung auf ihre Kappe zu nehmen. Der Mut hierzu ist sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Kritisch kann man anfragen, ob alle Entscheidungen zu den Kontakteinschränkungen auf Grundlage einer nüchternen Wirkungseinschätzung getroffen wurden, oder ob nicht Aspekte der Risikominimierung für die jeweils entscheidende Institution eine dominante Rolle spielten. Ich weiß von einer Initiative an einer Brennpunktgrundschule, die Versorgung mit einem Mittagessen auch während der Schulschließung im ersten Lockdown aufrechtzuerhalten. Betreuungskräfte schlugen Alarm, weil sie auf Kinder stießen, die sich seit Wochen nur von Toastbrot mit Ketchup ernährt hatten. Ein positiver Begleiteffekt der Essensausgabe wäre gewesen, mit den Kindern trotz der Schulschließung wieder regelmäßig in Kontakt zu kommen. Die Stadt wäre zur Finanzierung bereit gewesen. Aber es scheiterte an der Weigerung der Schulbehörde, die Ausgabe des Mittagessens auf dem Schulhof zuzulassen, obwohl dort mit guter Organisation das Ansteckungsrisiko minimal gewesen wäre. Es ging der Schulbehörde ganz offensichtlich ausschließlich darum, auch noch das kleinste Restrisiko für die Behörde selbst abzuwehren. Pilatus-Prinzip statt Verantwortung.

Kritisch kann man auch bewerten, dass viele Spielplätze über einige Wochen gesperrt wurden, statt Regeln eines begrenzten Zugangs zu schaffen. Wenn Kinder dann, statt den Spielplatz zu nutzen, vermehrt andere Kinder in (engen) Wohnungen treffen, steigen die Risiken – aber sie sind dann eben nicht dem Verantwortungsbereich einer einzelnen Behörde zuzurechnen. Wenn individuelle Patenschaften, die organisatorisch an Schulen angebunden sind, ausgesetzt oder gar abgebrochen wurden, war auch dies eine aus Sicht der Risikobewertung fragwürdige Entscheidung. Erwachsene Mentorinnen und Mentoren können sich mit ihrem Mentee etwa im Freien treffen und auf die Einhaltung der Abstands- und Hygieneregeln achten. Sie hätten dem Verlust von Sprachkenntnissen und Wissen, wie er während der Schulschließung etwa bei Selim zu beklagen war, wenigstens etwas entgegensetzen können. Im Patenschaftsprogramm SALAM in Freiburg haben viele Studierende zu ihren Mentees auch Kontakt

gehalten, als persönliche Treffen seitens der Schulen nicht erlaubt waren, ihnen kleine Geschichten geschickt oder sie über Handy bei der Bearbeitung von Übungsblättern unterstützt. Ein solches Engagement hat es an vielen Orten gegeben.

Wie stark die Arbeit der professionellen Kinder- und Jugendhilfe vom Lockdown betroffen war, hing stark von den örtlichen Kooperationsbeziehungen und wohl auch der Risikobereitschaft der Verantwortungsträger ab. Auch hier steht eine systematische Auswertung noch aus. Vielerorts gelang es, trotz schwieriger Bedingungen und trotz der gesundheitlichen Risiken für die Mitarbeitenden das Hilfesystem aufrechtzuerhalten. Aber es ist eine gemischte Bilanz, wie die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe, das Netzwerk der freien und öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, für den ersten Lockdown konstatiert. Die Erfahrungen „reichen von sehr positivem, solidarischem Zusammenwirken bis zu einem verantwortungslosen Wegducken der unterschiedlichen Akteur\*innen.“<sup>14</sup>

### **Lehren für eine Politik der Befähigung?**

Die Pandemie trifft zwar alle, sie trifft aber nicht alle gleich; es gibt sehr eindeutige Muster der Verwundbarkeit. Bezüglich einer Politik der Befähigung sind es zumindest zwei Lehren aus der Pandemie, die sich bereits heute abzeichnen, auch wenn die systematische Auswertung der Erfahrungen noch zu leisten ist. Zum einen: Wie weit es dem Bildungs- und Sozialsystem während des Lockdowns gelungen ist, Menschen mit hoher Verwundbarkeit zu erreichen und zu unterstützen, hing in starker Weise davon ab, wie gut oder weniger gut dies bereits in normalen Zeiten gelang. Die Kitas und Schulen, die bereits vor der Pandemie eine intensive Elternarbeit geleistet haben, konnten während des Lockdowns auf die etablierten Beziehungen und Kontakte zurückgreifen. Dort, wo diese fehlten, war es unter den sehr erschwerten Arbeitsbedingungen während einer Pandemie kaum möglich, sie kurzfristig aufzubauen. Wenn schon in normalen Zeiten die Hürden für einen Teil der Hilfeberechtigten zu hoch sind, um die ihnen zustehenden Hilfen zu erreichen, dann ist in einer Krise daran wenig zu ändern. Wo es ehrenamtliche Pa-

tenschaftsprogramme gab, gab es immerhin Chancen, Kontakte aufrechtzuerhalten. Dort, wo die Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Schulbehörden, Wohlfahrtsverbänden, örtlichen Vereinen und der Ärzteschaft funktioniert, können die eingespielten Kooperationsbeziehungen auch genutzt werden, wenn es gilt, im Interesse der Betroffenen rasch zu improvisieren. Als die Schulen damit kämpften, über Online-Formate ihre Schüler zu erreichen, wurde deutlich, dass die Schulen mit „digitaler Vorerfahrung“ sich als krisenresistent erwiesen.<sup>15</sup> Die Pandemie wird als Chance begriffen, bei der digitalen Kompetenz und Ausstattung im gesamten Bildungsbereich einen großen Sprung nach vorn zu tun und damit Defizite abzubauen, die ganz unabhängig von einer Pandemie schon längst hätten bearbeitet werden müssen. Mindestens ebenso wichtig ist aber auch die „soziale Vorerfahrung“ aller Institutionen, die mit Menschen in prekären Lebensverhältnissen im Kontakt stehen.

Zum zweiten: Auch das beste Hilfesystem kann notgedrungen aussetzen oder viel von seiner Fähigkeit zur Intervention verlieren. Die Pandemie hat erneut gezeigt, wie unverzichtbar die Stärkung der Alltagskompetenz von Familien ist. Wenn Kinder über Wochen sich vorrangig von Toastbrot und Ketchup ernähren, ist dies ja nicht allein den materiellen Verhältnissen ihrer Familien geschuldet, auch wenn man anerkennt, dass die Hartz IV-Sätze knapp bemessen sind. Es ist auch Ausdruck der Überforderung in erschöpften Familien, wie sich dies etwa in den Erfahrungen des Haushaltsorganisationstrainings zeigt. Es ist möglich, einen Teil der Defizite, die in den Familien auftreten, in Schulen und Sozialeinrichtungen aufzufangen, aber dies ist gegenüber der Stärkung der Alltagskompetenz der Familien immer nur die zweitbeste Lösung. Es zeigen sich sogar Dilemmata, mit denen in der sozialen Alltagsarbeit schwer umzugehen ist. Eine Reihe von Schulen in sozialen Brennpunkten haben sich, nachdem sie die Erfahrung machten, dass Kinder ohne Frühstück zur Schule kommen, dazu durchgerungen, diesen Kindern ein Frühstück in der Schule anzubieten. Sie reagierten auf eine unmittelbare Not und haben zugleich die Voraussetzung geschaffen, dass diese Kinder sich im Schulalltag überhaupt konzentrieren und etwas lernen können. Wenn dann aber ein solches Angebot erst einmal etabliert ist, vermehrt auch Kinder in der Schule frühstücken, die bisher zu Hause

versorgt wurden, droht ein weiteres Stück Alltagsnormalität in Familien verloren zu gehen. Damit soll nicht das Angebot eines Schulfrühstücks infrage gestellt werden, denn die Schule muss auf die Notlage der Kinder reagieren, die morgens hungrig erscheinen. Aber die Stärkung von Kindern in den Institutionen sollte zugleich mit der Stärkung der Kompetenz ihrer Familien verbunden sein. Auch das muss in normalen Zeiten geleistet werden.



# DEBATTE



## 12. Befähigung: Ablenkungsmanöver im Verteilungskampf?

### Lob der Umverteilung: Gegen den Missbrauch des Befähigungsansatzes

Ein massiver Vorbehalt gegen den Befähigungsansatz lautet, er würde ablenken von der primären sozialpolitischen Herausforderung, der Umverteilung von Einkommen und dem Kampf um mehr Gleichheit. Statt sich den damit verbundenen Konflikten zu stellen, weiche die Politik aus und verlagere soziale Probleme hin zu den Bürgerinnen und Bürgern, denen unterstellt wird, ungenügend befähigt zu sein. Damit würden, ein Vorwurf, der oft im gleichen Atemzug genannt wird, soziale Schief lagen individualisiert, die Schuld dafür den Betroffenen in die Schuhe geschoben. Wenn die Eigenverantwortung betont werde, die Menschen aufgrund ihrer Fähigkeiten zukommt, so diene dies nur der Kaschierung des Rückzugs des Staates aus seiner sozialen Verantwortung. Viele sozialen Probleme seien Folge der kapitalistischen Marktwirtschaft; statt die Märkte zu zähmen, ziele Befähigung darauf, Menschen auf die Bedürfnisse der Märkte zuzurichten. Diese Vorbehalte sitzen tief. Die vergiftete Debatte zur Agenda 2010 hat sie zusätzlich verfestigt. Diese Vorbehalte stehen dabei im Weg, den Befähigungsansatz zu nutzen, um den Diskurs über Gerechtigkeit in Deutschland produktiv zu erweitern. Sie werden in den folgenden Kapiteln näher beleuchtet.

Beginnen wir mit dem Vorbehalt, der Befähigungsansatz lenke ab von der Herausforderung der Umverteilung. Im Fokus von Amartya Sen steht die Sicherung von Handlungsoptionen und damit die Fähigkeit von Menschen, ein Leben zu führen, das sie aus ihren reflektierten eigenen Gründen wertschätzen. Ressourcen sind dafür ein Mittel, sie sind nicht das Ziel selbst. Auch kommt es sowohl auf die individuellen als auch die gesellschaftlichen Umwandlungsfaktoren an, wie stark sich Ressourcen in Handlungsoptionen umsetzen lassen. Aber Sen leugnet in keiner Weise die Bedeutung von Ressourcen. Das Prinzip der Befähigungsgerechtigkeit bedeutet keine Abkehr von anderen Gerechtigkeitskonzepten, etwa dem der Ver-

teilungsgerechtigkeit. Und selbstredend ist Befähigungsgerechtigkeit kein Ersatz für herkömmliche Politiken der Einkommenssicherung für Bürgerinnen und Bürger, deren eigenes Einkommen und Vermögen nicht ausreicht, um ein menschenwürdiges Leben zu führen. Die Armutsprävention und die Linderung von Armut und Einkommensunsicherheit ist und bleibt eine der Voraussetzungen für gelingende Befähigung. Materielle Sicherung für Familien ist eine der Bedingungen für das gedeihliche Aufwachsen ihrer Kinder. Wer wollte das leugnen? Aber, wie die vielfältigen Defizite und Beschränkungen im Bildungs- und Sozialsystem zeigen, ist materielle Sicherung eben nur eine, wenn auch eine wichtige Dimension. Materielle Umverteilung allein kann nicht garantieren, dass alle Menschen ihre Potentiale entfalten können. Dies in den Blick zu nehmen, bedeutet keine Abkehr von Umverteilung.

Wie alles, kann man auch den Befähigungsansatz missbrauchen. Einen besonders dreisten Versuch hierzu hat in unserem Nachbarland Österreich die Regierung Kurz noch zu Zeiten der Koalition der ÖVP mit der rechtspopulistischen FPÖ unternommen. Bundeskanzler Kurz: „Sozial ist unserer Meinung nach das, was stark macht und nicht das, was in Abhängigkeit hält.“<sup>1</sup> Menschen stark zu machen, ist zweifelsohne ein wichtiges soziales Anliegen, genau das will eine Politik der Befähigung. Aber rechtfertigen wollte Kurz damit eine drastische Kürzung der Mindestsicherung für kinderreiche Familien und für Menschen, die nicht über einen anspruchsvoll definierten Level von Sprachkenntnissen in Deutsch oder Englisch verfügen. Beides zielte direkt oder indirekt auf die Schlechterstellung von Menschen mit Migrationshintergrund und damit auf rechtspopulistische Stimmungen. Die Leistungskürzung, so Kurz, gelte „für Integrationsunwillige und für all jene Menschen, die arbeiten können, das aber nicht wollen“, es solle ein System geschaffen werden, in dem „all jene, die einen Beitrag leisten können, auch dazu motiviert werden, dass sie diesen Beitrag leisten.“ Hochtrabend verkauft wurde dies als „Schritt in Richtung neuer Gerechtigkeit“, die „unserem Menschenbild“ entspreche. Der Verfassungsgerichtshof Österreichs hat sowohl den Angriff auf die sozialen Rechte von Familien als auch von Ausländern für verfassungswidrig erklärt.<sup>2</sup> Die Position, dass es sozial ist, Menschen nicht nur zu schützen, sondern auch stark zu

machen, muss man dennoch nicht aufgeben, nur weil es politische Kräfte gibt, die den Befähigungsansatz zu missbrauchen versuchen.

Der deutsche Sozialstaat verteilt in erheblichem Maße um. Das zeigt die Differenz zwischen der Verteilung der Markteinkommen, das heißt, der Einkommen der Bürger vor staatlicher Umverteilung durch Steuern und soziale Transferleistungen,<sup>3</sup> und der verfügbaren Einkommen. Das wichtigste Maß für Ungleichheit ist der Gini-Koeffizient, der einen Wert von Null annimmt, wenn alle das Gleiche haben, und 1 beträgt, wenn einer über alles verfügt und alle anderen völlig leer ausgehen. Die Ungleichheit hat seit der Wiedervereinigung bis zur Mitte der 2000er Jahre sowohl bei den Markteinkommen als auch bei den verfügbaren Einkommen deutlich zugenommen. In Westdeutschland zeigte sich diese Entwicklung bereits seit den 1980er Jahren. Der Gini-Koeffizient der Markteinkommen stieg zwischen 1991 und 2005 von 0,41 auf 0,49; das ist ein deutlicher Anstieg der Ungleichheit. In Ostdeutschland war er stärker ausgeprägt als im Westen. Seit Mitte der 2000er Jahre ist die Verteilung der Markteinkommen mit Schwankungen einigermaßen stabil. Auch die Verteilung der verfügbaren Einkommen wurde ungleicher; im Jahr 1991 betrug der Gini-Koeffizient 0,25, bis 2005 stieg er auf 0,29. Seitdem ist auch hier die Entwicklung einigermaßen stabil.<sup>4</sup> Die Einkommensschere hat sich geöffnet, aber entgegen verfestigter öffentlicher Meinung öffnet sie sich nicht immer weiter. Die Differenz der Verteilungsmaße zwischen Markteinkommen und verfügbaren Einkommen zeigt das Ausmaß der Umverteilung. Im Vergleich der OECD-Länder weist Deutschland eine intensive Umverteilung auf.<sup>5</sup>

Bezüglich der groben Trendaussagen zur Entwicklung der Ungleichheit gibt es zwischen Experten unterschiedlicher politischer Provenienz keinen Dissens. Dass die Ungleichheit der Einkommen heute deutlich höher ist als in den 1980er und Anfang der 1990er Jahre ist völlig unstrittig. Da die verfügbaren Datensätze und Indikatoren der Ungleichheit kein ganz einheitliches Bild zeigen und die Werte schwanken, gibt es Differenzen im Detail über die Entwicklung der letzten Jahre.<sup>6</sup> Strittig ist aber vorrangig die politische Bewertung. Gilt es, durch mehr staatliche Umverteilung eine tiefgreifende Spaltung der Gesellschaft zu verhindern?<sup>7</sup> Oder stellt es einen Erfolg dar, dass der langanhaltende Trend wachsender Ungleichheit

bei den Einkommen seit Mitte der 2000er Jahre weitgehend gestoppt werden konnte, trotz der hohen Zuwanderung nach Deutschland mit vielen geringqualifizierten Menschen, die, wenn ihnen der Arbeitsmarktzugang gelingt, erst einmal zu niedrigen Löhnen einsteigen und entsprechend geringe Einkommen haben?

Dieser Streit muss aber an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Denn er ist letztlich belanglos dafür, die Potentiale einer Politik der Befähigung auszuloten. Diese ist keine Strategie zur Ablösung eines starken Sozialstaats, der auch in erheblichem Maße umverteilt. Die Unterstellung, wer Befähigungsgerechtigkeit propagiere, ziele letztlich auf Entsolidarisierung, ist genau so absurd, wie es absurd wäre, denen, die für mehr Tarifbindung und eine aktive Arbeitsmarktpolitik eintreten, zu unterstellen, sie richteten sich gegen Umverteilung. Denn schließlich sind weniger staatliche Hilfen zur Aufstockung niedriger Erwerbseinkommen erforderlich, wenn es mehr gut bezahlte Jobs gibt. Die Intensität der Umverteilung war besonders hoch, als auch die Arbeitslosigkeit immer stärker wuchs;<sup>8</sup> nur macht das ein Land nicht gerechter.

Mehr Umverteilung kann Defizite bei der Befähigung nicht heilen. Dies sei exemplarisch an einem der aktuell diskutierten Vorschläge zum Ausbau der Umverteilung in Deutschland erläutert: dem Lebenschancenerbe für alle, in die Diskussion gebracht von Marcel Fratzscher, dem Präsidenten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung: Jede und jeder erhält unmittelbar nach Abschluss der Ausbildung einmalig 30.000 Euro, die sie oder er frei nutzen kann. Jeder Mensch, so Fratzscher, solle das Glück haben, ein Erbe zu erhalten. Er sieht in seinem Vorschlag eine Antwort auf die hohe Vermögensungleichheit: „Die fehlende Gerechtigkeit, die viele in Deutschland empfinden, liegt nicht so sehr darin, dass einige wenige sehr viel Vermögen haben, sondern dass so viele so wenig haben. Das zentrale Problem ist und bleibt, dass keine Chancengleichheit gegeben ist: Viele Menschen haben in ihrem Arbeitsleben kaum die Möglichkeit, Vermögen aufzubauen, sich abzusichern und über den starken Sozialstaat hinaus ihr eigenes Leben gestalten zu können“, so Fratzscher.<sup>9</sup> Das Lebenschancenerbe würde Jahr für Jahr knapp 30 Mrd. Euro kosten;<sup>10</sup> ob dieses Geld nicht bei anderen politischen Vorhaben dringlicher gebraucht würde, sei hier dahingestellt. Das

Chancenerbe werden die Empfänger für vieles nutzen: für eine weitere Ausbildung oder als Kapital für ein kleines Start-up, für Kosten der Familiengründung, aber auch zur Aufbesserung des Lebensstandards für eine gewisse Zeit oder ihr erstes Auto. Oder sie legen es als Vermögenspolster zurück. Wer seine Potentiale entfalten konnte, hat Chancen, das Lebenschancenerbe mit einem nachhaltigen Effekt zu nutzen. Bei denen, die dies nicht konnten, wird der Effekt schlicht verpuffen.

Umverteilung ist ein zentraler Teil der Sozialpolitik, aber sie kann sich darin nicht erschöpfen. Wer einen starken Sozialstaat will, muss sich auch damit auseinandersetzen, wie vermieden werden kann, dass er überfordert wird. Eine Politik der Befähigung trägt dazu bei. Wenn es gelingt, Bedingungen zu schaffen, unter denen möglichst alle Menschen ihre Potentiale entfalten können, kann der an sich leistungsfähige Sozialstaat in Deutschland stärker präventiv wirken, als dies heute gelingt. Auch wenn wir im Geld schwimmen würden und es für die Finanzierung sozialstaatlicher Sicherung keine Restriktionen gäbe, wäre eine Politik der Befähigung aus Gründen der Gerechtigkeit unverzichtbar. Zugleich spricht für sie die ökonomische Vernunft. Denn sie entlastet den Sozialstaat, schließlich gibt es Grenzen seiner Finanzierung. Wenn Befähigung gelingt, können Mittel, die heute für die Reparatur einer verpassten Befähigung verausgabt werden, präventiv eingesetzt werden. Schließlich sind bessere Schulen oder Stadtteilarbeit, oder was immer Befähigung erfordert, nicht zum Nulltarif zu haben.

### **Die Reichen sollen zahlen! Aber kaum jemand meint, reich zu sein**

In großem Umfang umverteilen kann nur ein leistungsfähiger Staat. Die Grenzen der staatlichen Handlungsfähigkeit werden vom Wohlstandsniveau eines Landes und der Höhe der Abgabenquote bestimmt, dem Anteil der Sozialabgaben und Steuern an der Wertschöpfung. In einem demokratischen Land muss der Umfang der Abgaben an den Staat demokratische Mehrheiten finden. Aber es kommt auch darauf an, ob die Besteuerung durchgesetzt werden

kann oder ob sich Unternehmen und Privatpersonen ihr in relevantem Umfang entziehen.

Wenn eine breite Mehrheit der Bevölkerung mehr Umverteilung will, so erweitern sich auch die Grenzen der staatlichen Handlungsfähigkeit, sollte man meinen. In Deutschland sprechen sich in repräsentativen Umfragen etwa 80 % der Befragten dafür aus, mehr gegen die Ungleichheit zu tun, eine überwältigende Mehrheit. Nur wenige scheinen somit der Ansicht zu sein, das Ausmaß der Umverteilungspolitik sei angemessen oder es werde zu viel umverteilt.<sup>11</sup> Die Krux mit solchen Befragungen ist, dass sie politische Präferenzen abfragen, ohne sie mit einem Preisschild zu versehen. Zugleich zeigen Umfragen, dass die Wünsche der Bürgerschaft höchst widersprüchlich sind, denn sie wollen nicht nur mehr Umverteilung und einen besseren Sozialstaat, sondern zugleich auch eine Senkung der Steuern und Abgaben.<sup>12</sup> Die Politik ist mit widersprüchlichen Erwartungen konfrontiert, die sie nicht erfüllen kann.

Zudem schätzen viele Menschen ihre Position in der Einkommensverteilung völlig falsch ein; viele, die zum obersten Fünftel oder gar dem obersten Zehntel gehören, glauben, sie hätten ein mittleres oder allenfalls leicht oberhalb des Durchschnitts liegendes Einkommen. Beim Vermögen ist dies genauso; weniger als 3 % der Haushalte zählen sich zum obersten Fünftel in der Vermögensverteilung.<sup>13</sup> Das erzeugt die Vorstellung, es gäbe viele Menschen, die deutlich reicher seien als man selbst, diese hätten die Kosten einer erweiterten Umverteilung zu tragen, man selbst werde nicht belastet oder werde sogar begünstigt. Sobald gut situierten Befragten im weiteren Verlauf eines Interviews verdeutlicht wird, dass sie zu den Nettozahlern einer verstärkten Umverteilung gehören würden, kühlt ihre Begeisterung dafür deutlich ab.<sup>14</sup>

Daher sollte man auch nicht allzu viel darauf geben, wenn sich nahezu 80 % der Bevölkerung in Deutschland dafür aussprechen, „die Reichen“ stärker zu besteuern, um mehr für soziale Belange zu tun. In einer OECD-Umfrage bejahen die Deutschen diese Frage mit einem Spitzenwert.<sup>15</sup> Aber wer ist gemeint, wenn von „den Reichen“ die Rede ist? Der Verteilungsbericht der Hans-Böckler-Stiftung weist 7 % der Bevölkerung als Reiche aus;<sup>16</sup> da muss doch etwas zu holen sein. Aber reich ist man in dieser Abgrenzung bereits, wenn man

das Doppelte des mittleren verfügbaren Einkommens hat. Bei einem Alleinstehenden sind das knapp 4.000 Euro pro Monat, bei einem Paar ohne Kinder liegt die „Reichtumsgrenze“ bei einem Nettomonatseinkommen von etwas unter 6.000 Euro.<sup>17</sup> Damit kann man gut leben, man ist mit dieser Einkommensposition besser dran als 93 % der Mitmenschen. Dennoch: Wer darüber verfügt, dürfte sich eindeutig der Mitte zuordnen und sich keineswegs gemeint fühlen, wenn von einer höheren Besteuerung der Reichen die Rede ist. Dazu die Verteilungsforscherin Judith Niehues: „Bei der Veröffentlichung von Reichtumsgrenzen hinterfragen deshalb viele lieber die Daten als die eigene Positionierung in der Gesellschaft.“<sup>18</sup>

Eine Erhöhung von Steuern und Abgaben, die substantielle Mehrerträge erbrächte, müsste auch die obere Mitte belasten, die aber ihre relative Einkommensposition systematisch unterschätzt. Entsprechend hoch sind für Parteien, die regieren wollen, die politischen Risiken. Eine schlichte Erhöhung des Spitzensteuersatzes, ohne mittlere Einkommen davon auszunehmen, wird keine Mehrheiten finden. Auch der Vorsitzende der Bundestagsfraktion der Partei Die Linke, Dietmar Bartsch, fordert einen parteiübergreifenden Steuerkonsens, um mittlere Einkommen zu entlasten und die Grenze, ab der der Spitzensteuersatz angewandt wird, deutlich nach oben zu verschieben.<sup>19</sup> Damit sinkt aber das zusätzlich zu generierende Einnahmepotential eines höheren Spitzensteuersatzes.

Eine Reform der Vermögenssteuer und der Erbschaftssteuer brächten ein gewisses Potential zur Erweiterung der staatlichen Handlungsfähigkeit.<sup>20</sup> Bei der Erbschaftssteuer könnte der Gesetzgeber mutiger sein; die Verschonungsregeln bei Betriebsvermögen verhindern bei vielen sehr hohen Erbschaften, dass sie überhaupt nennenswert besteuert werden.<sup>21</sup> Politisch chancenreich ist aber nur eine Erbschaftssteuer, die kleine und mittlere Erbschaften verschont, insbesondere innerhalb der Familien. Zudem muss die Erbschaftssteuer aus Gründen wirtschaftlicher Klugheit so ausgestaltet sein, dass sie die Fortführung familiengeführter Unternehmen nicht gefährdet. Ein Modell des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, das beiden Restriktionen genügt, erbrächte jährliche Mehreinnahmen von etwa 6 Mrd. Euro.<sup>22</sup>

Wie groß die Erträge wären, die eine Wiedereinführung der Vermögenssteuer brächte, ist strittig. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung schätzt den Ertrag einer Vermögenssteuer von 1 % pro Jahr mit Freibeträgen bei persönlichem Vermögen von 1 Mio. Euro und bei Betriebsvermögen von 5 Mio. Euro auf 15 Mrd. Euro; dabei wird allerdings darauf verwiesen, dass Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen das Aufkommen spürbar mindern können.<sup>23</sup> Da eine Vermögenssteuer von 1 % de facto einer deutlichen Erhöhung der Ertragsbesteuerung entspricht, rechnen Ökonomen des ifo Instituts, München, sogar mit Anpassungsreaktionen, die unter dem Strich nicht zu Mehr-, sondern zu Mindereinnahmen des Staates führen.<sup>24</sup> Aber auch dieser Streit muss hier nicht weiter ausgetragen werden. In der optimistischen Kalkulation des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung erbringen eine Reform der Erbschaftssteuer und die Wiedereinführung der Vermögenssteuer zusammen etwa 20 Mrd. Euro zusätzlich pro Jahr. Dies würde staatliche Handlungsspielräume erweitern, aber es wären dennoch nur etwa 2 % dessen, was der Sozialstaat in Deutschland jedes Jahr kostet.<sup>25</sup> Man banalisiert die Finanzierungsprobleme, wenn man unter Verweis auf die Potentiale einer Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung meint, auch teure sozialpolitische Wünsche seien locker zu erfüllen.

### **Am Produktivvermögen kann man nicht abbeißen**

Häufig bezieht sich die Forderung, Vermögen stärker für soziale Belange heranzuziehen, nicht auf die gehobene Mitte oder die obersten zehn Prozent, sondern auf die Superreichen, auf das oberste Prozent der Vermögensbesitzer. Würde ihr Vermögen stärker zur Finanzierung der Umverteilung herangezogen, wären 99 % der Bevölkerung nicht betroffen, zumindest nicht unmittelbar. Seit kurzem wissen wir mehr über die Vermögensverteilung in Deutschland, weil es eine Sondererhebung zu Hochvermögenden gibt und daher bisher bestehende Datenlücken geschlossen wurden. Der Anteil des reichsten Prozents am Vermögen beträgt etwa ein Drittel. Nicht jeder, der sich so weit oben befindet, ist superreich im Sinne landläufiger Vorstellungen. Das durchschnittliche Vermögen der Vermögensmillionäre,<sup>26</sup>

soweit sie überhaupt mit Haushaltsbefragungen erreicht werden, beträgt etwa 3 Mio. Euro; weit weg also von der Quant- oder der Aldi-Familie. Zudem gibt es etwa 700 Familien und Einzelpersonen mit einem Vermögen von mindestens 250 Mio. Euro. Je reicher die Vermögenden, desto stärker überwiegen Betriebsvermögen und Immobilien, die vermietet werden.<sup>27</sup>

Illusionär sind Vorstellungen zur Umverteilung, wenn unterschiedliche Vermögensarten über einen Kamm geschoren werden und so getan wird, als könne man durch Umverteilung Produktivvermögen in den Konsum für Niedrigeinkommensbezieher lenken oder mit ihm staatliche Dienstleistungen finanzieren. Man kann Produktivvermögen mit einer konfiskatorischen Vermögenssteuer schleichend enteignen; dem entspricht die Forderung der Partei Die Linke, Betriebsvermögen über 5 Mio. Euro, damit auch das Betriebsvermögen vieler eher kleiner Unternehmen, jährlich mit einer Vermögenssteuer von 5 % zu belegen. Das erbrächte, so die Die Linke, jährlich 80 Mrd. Euro Mehreinnahmen.<sup>28</sup> Das suggeriert, eine „richtige“, eben nicht nur halbherzige Vermögenssteuer würde die Grenzen staatlicher Handlungsfähigkeit stark erweitern. Faktisch fordert die Linke eine Besteuerung der Vermögenssubstanz, da in vielen Fällen die Steuerbelastung nicht aus den Vermögenserträgen finanziert werden könnte. Eine kapitalintensive Wirtschaft setzt jedoch ein großes Produktivvermögen voraus, auch nach seiner Konfiszierung mittels sehr hoher und dauerhaft erhobener Vermögenssteuern müsste es als Produktivvermögen erhalten werden, sollen die Grundlagen des Wohlstands nicht erodieren. Man kann am Produktivvermögen nicht runterbeißen. Wechseln würden die Eigentumsverhältnisse. Nach und nach müsste das Produktivvermögen aus Privatbesitz auf öffentliche Kollektive übergehen.<sup>29</sup> Ob man das will, ob man einer vermeintlich gerechteren Vermögensverteilung willen die Machtballung bei Verwaltern staatlicher Vermögensfonds in Kauf nehmen will und ob man glaubt, eine solche Ökonomie sei in gleicher Weise innovativ wie heute, kann hier nicht weiter diskutiert werden. Es reicht die Schlussfolgerung, dass man auch mit dem Blick auf das Vermögen der Superreichen nicht begründen kann, einseitig auf Umverteilung zu setzen und der Frage auszuweichen, was getan werden muss, damit das soziale Netz nicht überlastet wird.

## **Sozialstaat: Ohne Befähigung nicht nachhaltig**

Es spricht zudem dafür, nicht einseitig auf Umverteilung zu setzen, dass die Belastungen, die künftig zu bewältigen sind, auch dann deutlich steigen werden, wenn die Leistungszusagen des Sozialstaats unverändert bleiben und nicht weiter ausgebaut werden. Das ergibt sich erneut aus dem 5. Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums.<sup>30</sup> Dies ist ein Frühwarnsystem; vorausgeschätzt wird, in welchem Umfang die öffentliche Verschuldung ansteige, wenn die jetzige Rechtslage bezüglich staatlicher Ausgaben einschließlich aller sozialrechtlichen Regelungen ebenso unverändert bliebe wie der Anteil der staatlichen Einnahmen an der gesamten Wertschöpfung. Dies ist ausdrücklich keine Prognose, sondern dient dazu, den finanzpolitischen Handlungsbedarf zu ermitteln, der sich aus der demografischen Alterung und anderen Entwicklungen ergibt. Der jüngste Tragfähigkeitsbericht erschien im März 2020 zu Beginn der Covid-19-Pandemie, konnte somit die durch sie verursachte hohe zusätzliche Verschuldung nicht berücksichtigen. Vor der Krise sahen die Perspektiven für die nähere Zukunft recht positiv aus. Durch die Politik der Schwarzen Null in der letzten Dekade sank die öffentliche Verschuldung wieder unter die auf europäischer Ebene eigentlich vereinbarte, aber häufig ignorierte Marge von 60 % des Bruttoinlandsprodukts. Diese Politik stand stets unter Beschuss, weil sie vielfältigen Wünschen, auch durchaus verständlichen Wünschen, nach Ausbau staatlicher Leistungen im Weg stand. Weg mit der Schwarzen Null, dann kann Deutschland gerechter werden! Aber wie sinnvoll es war, die Zeit eines boomenden Arbeitsmarktes und sehr niedriger Zinsen für den Abbau der Verschuldung zu nutzen, zeigt sich jetzt. Der Spielraum, auf die Pandemie mit einer Serie großer „Wums“ zu reagieren, wäre deutlich kleiner, hätte die Bundesregierung anders gehandelt. So kann sie auf die Pandemie mit staatlichen Programmen antworten, deren Dimension bisher unbekannt war.

Die Alterung der Bevölkerung führt in den nächsten Dekaden zu wachsenden Belastungen. Die Ältesten der „Babyboomer“, gemeint sind die Jahrgänge zwischen 1954 und 1969, erreichen derzeit das Rentenalter, bis 2030 werden die Renteneintritte immer weiter zunehmen und erst ab Mitte der 2030er Jahre wieder sinken. Die

Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen der „Babyboomer“ sind dann für geraume Zeit aus den Beiträgen und Steuern einer kleiner werdenden wirtschaftlich aktiven Bevölkerung zu stemmen.<sup>31</sup> Die eigentliche Wucht des demografischen Wandels steht uns somit noch bevor. Er erhöht den Anpassungsdruck; selbst in der deutlich freundlicheren Welt vor Covid-19 wären, wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung zeigt, die Anpassungslasten deutlich gewachsen. In einem eher günstigen Szenario stiege die Verschuldung, wenn die Politik nur den Status quo fortführt, bis 2060 auf 75 %, in einem eher pessimistischen Szenario aber auf 180 % des Bruttoinlandsprodukts.<sup>32</sup> Der obere Wert wäre eine Dimension der Verschuldung, unter der heute Griechenland leidet. Deutschland würde mehr und mehr davon abhängig, dass das Zinsniveau dauerhaft sehr niedrig bleibt. So weit wird es in Deutschland hoffentlich nicht kommen. Aber die Szenarien zeigen, dass die Spielräume zur Erhöhung staatlicher Einnahmen, mit der die Forderung nach einem weiteren Ausbau der Umverteilung begründet wird, ohnehin genutzt werden müssen, um die Herausforderungen der demografischen Alterung zu bewältigen.

Simulationen der Entwicklung der nächsten Dekaden zeigen, dass unter allen heute plausibel erscheinenden Annahmen die Sicherung der Altersversorgung dauerhaft ein enormer Kraftakt werden wird.<sup>33</sup> Für den Gesundheits- und Pflegesektor gilt das gleiche, auch sie sind von der demografischen Alterung betroffen. Ohne Befähigung zur Selbstsorge für die eigene Gesundheit werden vermeidbare Kosten das Gesundheitssystem zusätzlich belasten. Die Debatte zur Gesundheitspolitik wird vorrangig geführt um die Sicherung der Einnahmenbasis und – weithin nachgeordnet – um eine Stärkung der Effizienz der Leistungserbringung. Aber die künftige Entwicklung der Gesundheitskosten hängt auch von den Lebensstilen und dem Risikoverhalten breiter Bevölkerungskreise ab. Je besser gesundheitliche Prävention zur Vermeidung chronischer Erkrankungen gelingt, desto geringer wird der Druck sein, die finanzielle Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung über Leistungseinschränkungen zu sichern.

Einem wirtschaftlich starken Land fällt es leichter, die Herausforderungen zu bewältigen. Aber Deutschland bleibt nur stark, wenn

neben den sozialen Aufgaben auch in Bildung, Infrastruktur und Forschung investiert wird. Auch dafür müssen umfangreiche Mittel eingesetzt werden. Die Simulationen zeigen auch wichtige politische Stellschrauben. Zuwanderung wirkt der demografischen Alterung und dem Rückgang der Erwerbsbevölkerung entgegen, aber den Sozialstaat entlastet sie nur, wenn Zuwanderer produktive Arbeit finden und ihre Kinder im Bildungssystem keine Benachteiligung erfahren. Auch steigende Erwerbsbeteiligung hilft; die diesbezüglichen Hoffnungen sollten nicht nur auf eine weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und von rüstigen älteren Menschen gerichtet sein, sondern auch auf die Potentiale derer, die heute bei Bildung und Ausbildung scheitern. In einer international verflochtenen Ökonomie und angesichts der Digitalisierung mit ihren Möglichkeiten zur Automatisierung vieler Routinetätigkeiten wird der Druck auf die Löhne von Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen anhalten. Dagegen werden diejenigen, die gut qualifiziert sind, ihre Qualifikationen flexibel erweitern können und zudem sozial kompetent sind, keine dauerhaften Probleme auf einem zukünftigen Arbeitsmarkt haben.

Was bedeutet dies für das Verhältnis von Befähigung und Umverteilung? Eine Politik der Befähigung zielt nicht auf Entsolidarisierung, sondern sie erweitert die Instrumente solidarischer Politik. Sozialpolitik, die ohne Sicherung ihrer Nachhaltigkeit nicht bestehen kann, hat auch die Aufgabe, alles zu tun, damit nicht mehr Menschen als unvermeidbar in dauerhafter Abhängigkeit von staatlichen Hilfen verbleiben. Sozialstaatliche Investitionen in eine bessere Befähigung von Menschen werden, vor allem wenn sie in frühen Jahren erfolgen, später auch Sozialtransfers einsparen helfen. Mehr Umverteilung kann – selbst wenn sich die politischen Mehrheiten dafür finden – Defizite der Befähigung nicht ausgleichen; fehlende Befähigung und mangelnde Ausbildung schwächen das produktive Potential Deutschlands und beschränken damit in vermeidbarer Weise die materielle Grundlage der Umverteilung.

In der Covid-19 Pandemie mag der Eindruck entstehen, als gäbe es keine Grenzen staatlicher Leistungsfähigkeit. Immer wieder ist die Position zu hören, mit der jetzigen Reaktion auf die Pandemie zeige sich, dass das Denken in Kriterien der Austerität obsolet geworden

sei und die Pandemie zu einer radikalen Neubewertung staatlicher Schuldenaufnahme führe; dies werde die Grenzen staatlicher Handlungsfähigkeit stark erweitern. Dies dürfte sich aber als Illusion erweisen. In der Bewältigung der wachsenden Verschuldung und der zusätzlichen Solidaritätserwartungen anderer Staaten der Europäischen Union, denen sich Deutschland aus Eigeninteresse gar nicht entziehen kann, werden sich künftig Fragen der politischen Prioritätensetzung härter stellen als in der prosperierenden Entwicklung der letzten Dekade. Auch die Stabilisierung von prekären Staaten außerhalb der Union und außerhalb Europas fordert einen hohen Mitteleinsatz. Hohe Investitionen stehen an, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Was bedeutet das für die Auseinandersetzungen zur Umverteilung? Wird der politische Druck weiterhin hoch sein, Umverteilungselemente innerhalb der Mitte auszubauen, deren Finanzierung dann die Mitte überwiegend selber tragen wird? Oder ist ein stärkerer sozialpolitischer Fokus auf den unteren Rand der Gesellschaft (einschließlich des unteren Randes der Mitte) möglich? Erfolgreich und nachhaltig ist die Stärkung des unteren Randes der Gesellschaft nur in einer Verbindung von Umverteilung mit einem befähigend wirkenden Bildungs- und Sozialsystem, dem es gelingt, einer dauerhaften Exklusion mit in der Folge vermeidbaren Sozialkosten entgegenzuwirken. Wenn dies gelänge, würde auch die Akzeptanz des Sozialstaats in der Mitte gestärkt werden. Wer einen starken Sozialstaat will, ist gut beraten, sich auch für eine Politik der Befähigung einzusetzen.



### 13. Ohne Eigenverantwortung ist kein (Sozial-)Staat zu machen

#### Der Befähigung folgt die Verantwortung

Eine Politik der Befähigung zielt darauf ab, die Verwirklichungschancen der Bürgerinnen und Bürger und damit ihre tatsächliche Freiheit zu erweitern, zwischen verschiedenen Lebensweisen zu wählen. Der Befähigungsansatz führt, so Amartya Sen, zu einem wichtigen Perspektivenwechsel. Denn Freiheit „überträgt uns die Verantwortung für das, was wir tun ... Da eine Befähigung das Vermögen ist, etwas zu tun, erfasst die neue Perspektive auch die Verantwortlichkeit, die aus diesem Vermögen – dieser Macht – hervorgeht, und das kann Raum für Pflichtgebote ... schaffen.“<sup>1</sup> Dazu gehört auch, die bestehenden Verwirklichungschancen wahrzunehmen, um die eigene Situation zu verbessern; damit verweist der Befähigungsansatz auf Eigenverantwortung und Selbstsorge. In dem Ausmaß, in dem sie über Optionen verfügen, sind Menschen – auch Menschen in prekären Lebenslagen – nicht einfach nur die Opfer der externen Bedingungen, denen sie ausgesetzt sind.

Die Abgrenzung zwischen gesellschaftlicher und persönlicher Verantwortung spielt in der Diskussion zur Befähigung bisher noch eine untergeordnete Rolle, was wohl damit zu erklären ist, dass meist die Lage von Menschen in absoluter Armut im Fokus stand, bei denen es reichlich absurd wäre, ihnen eine vorrangige persönliche Verantwortung für ihre Lage zuzuschreiben.<sup>2</sup> Aber selbst unter den ärmlichsten Bedingungen sind Menschen nicht nur und ausschließlich Opfer, sondern Akteure. Das gilt schon deshalb, weil ihre Armut sie dazu zwingt, rational und wirtschaftlich zu denken und zu handeln, um zu überleben.<sup>3</sup> Auch in Ländern mit absoluter Armut muss eine Politik der Befähigung die Veränderung der widrigen Bedingungen damit verbinden, zur Selbsthilfe zu ermutigen. In der Entwicklungszusammenarbeit gilt der Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ unangefochten. Die Möglichkeiten, eigenständig zu handeln, sind in wohlhabenden Ländern bedeutend größer. Umso mehr muss sich

eine Politik der Befähigung der Frage persönlicher Verantwortung stellen.

Da der Befähigungsansatz die Verantwortung betont, die der Handlungsfreiheit folgt, wird er jedoch einem tiefsitzenden Verdacht ausgesetzt. Er lenke ab von gesellschaftlicher Verantwortung und individualisiere Notlagen. In der deutschen Diskussion wird der Befähigungsansatz häufig gemeinsam mit sozialpolitischen Reformansätzen erörtert, die eine befürchtete Überlastung des sozialstaatlichen Netzes durch „Aktivierung“, Prävention und Förderung von Eigenverantwortung und Selbstsorge verhindern wollen. Seit Mitte der 2000er Jahre wird diese Debatte stark durch die Auseinandersetzung um die Arbeitsmarktreform der Agenda 2010 geprägt. Diese hat dazu beigetragen, dass die Arbeitslosigkeit gegenüber 2005 etwa halbiert werden konnte; aber begleitet war die Reform insbesondere an ihrem Beginn mit einem höchst unfairen Bashing von Arbeitslosen („Kein Recht auf Faulheit“), das die Debatte vergiften musste. Dies hat als Kollateralschaden auch eine sachliche Bewertung des Befähigungsansatzes erschwert.

Es gibt zuhauf abwertende Äußerungen aus Wissenschaft und Verbänden zu befähigenden bzw. „aktivierenden“ oder „investiven“ Ansätzen der Sozialpolitik. Für Ulrich Schneider, Hauptgeschäftsführer des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, sind Aktivierung und Befähigung gleichermaßen der „neoliberale kalte Neusprech“.<sup>4</sup> Für den Politikwissenschaftler und Armutsforscher Christoph Butterwege wären Eigenverantwortung und Selbstvorsorge „würdige Unworte des vergangenen Jahrzehnts“, da mit ihnen „die schrittweise Liquidation des Sozialstaats“ legitimiert werden solle.<sup>5</sup> Die Betonung der Eigenverantwortung bedeute eine US-Amerikanisierung des sozialen Klimas.<sup>6</sup> Für Norbert Wohlfahrt, einen innerhalb der Wohlfahrtspflege einflussreichen Professor für Sozialmanagement, führt eine „investive Sozialpolitik“ zur sozialen Selektion, da sie die Gesellschaft in produktive und unproduktive Gruppen einteile und die letzteren zurücklasse.<sup>7</sup> Wenn quer durch alle Parteien mehr und bessere Bildung gefordert wird, wie dies alle befähigenden oder aktivierenden Politikansätze tun, werde dies, so der Soziologe Richard Münch, „zur Durchsetzung einer liberalen Ordnung mit einem liberalen Gerechtigkeitsverständnis und damit zu mehr sozialer Ungleichheit und

erheblichen Desintegrationserscheinungen“ führen. Wenn auf „Befähigung zur Selbstbehauptung“ gesetzt werde, „schwinden die kollektiven, Ungleichheit in engeren Grenzen haltenden Kräfte der sozialen Integration.“<sup>8</sup> Für den Soziologen Stephan Lessenich bedeuten Aktivierung und der Verweis auf Eigenverantwortung eine „individualisierende ‚Neuerfindung‘ des Sozialen“. Im Zentrum stehe „der tendenzielle Übergang von der öffentlichen zur privaten Sicherheit, vom kollektiven zum individuellen Risikomanagement, von der Sozialversicherung zur Eigenverantwortung, von der Staatsversorgung zur Selbstsorge.“ In diesem Denken gelte „jedes Anzeichen fehlender oder mangelnder Aktivitätsbereitschaft nicht bloß als unwirtschaftlich, sondern als asozial – als Ausweis individueller Unfähigkeit oder persönlichen Unwillens.“ Wer keine Prävention betreibe, so Lessenich weiter, mache sich in diesem Denken sozial schuldig, da er die Solidargemeinschaft belaste.<sup>9</sup> Eigenverantwortung sei, so der Soziologe Oliver Nachtwey, „zu einer Vokabel sozialer Disziplinierung“ geworden.<sup>10</sup>

Wenn also Eigenverantwortung ins Spiel kommt, sträuben sich bei vielen, die für eine gute soziale Sicherung eintreten, die Nackenhaare. Zweifelsohne, man kann den Ruf nach Eigenverantwortung für ein achselzuckendes „Selber schuld“ missbrauchen, um verdeckt hinter einem anerkannten Wert Solidarität infrage zu stellen. Und es hat durchaus auch Kürzungen sozialstaatlicher Leistungen gegeben, die die politisch Handelnden besser damit begründet hätten, dass sie sich dazu gezwungen sehen, um die Finanzierung im Lot zu halten. Das wäre ehrlicher und letztlich überzeugender gewesen als der Versuch, eine Kürzung oder die Einführung einer Eigenbeteiligung wie bei Medikamenten mit wolkigen Verweisen schmackhaft zu machen, dadurch werde die Eigenverantwortung gefördert. Dies dürfte das verbreitete Misstrauen gegen Aktivierung, Eigenverantwortung oder Befähigung verstärkt haben.

Aber: Was man doch den zitierten und vielen hier nicht zitierten Kombattanten der Sozialstaatsdebatte vorwerfen muss, ist, mit starkem Schwall gleich das Kind mit dem Bade auszuschütten. Denn die wenigsten derjenigen, die aus dem unguuten Gefühl eines möglichen Missbrauchs gegenüber der öffentlichen Bekundung der Eigenverantwortung skeptisch eingestellt sind, werden leugnen, dass ihr eigen-

verantwortliches Handeln bedeutend war für das, was sie wurden und was sie erreicht haben – natürlich in Verbindung mit dem, was ihre Familie ihnen mitgeben konnte und gestützt von gesellschaftlichen Institutionen, ohne die sie ihre Potentiale nicht hätten entfalten können. Und sie werden als Angehörige der gehobenen Mitte ihre Kinder so zu erziehen versuchen, dass sie später eigenverantwortlich handeln können, da sie wissen, dass diese sonst im Leben nicht zurechtkommen und im sozialen Status zurückfallen werden. Eine Politik der Befähigung kommt nicht umhin auszuloten, wie Solidarität und Eigenverantwortung auszutarieren sind. Das geht nur, wenn man die lähmende Vorstellung aufgibt, beides stünde in einem unüberwindlichen Gegensatz.<sup>11</sup> Man sollte hoffen können, dass die Coronapandemie diesen Erkenntnisprozess befördert. Zeigt sich doch, dass ihre Bewältigung umfangreiche gesellschaftliche Solidarität erfordert, und zugleich die Chancen, die Pandemie einzudämmen, und das Ausmaß der erforderlichen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger davon abhängen, wie verantwortlich sie in ihrer breiten Mehrheit mit der Situation umgehen, um sich und andere zu schützen.

### **Ist der Befähigungsansatz zu individualistisch?**

Ein häufig geäußelter Vorwurf gegen den Befähigungsansatz lautet, er sei zu individualistisch. Das deckt sich mit der deutschen Debatte zum Widerspruch von Eigenverantwortung und Solidarität. Aber was ist dran an diesem Vorwurf?

Individualistisch ist der Befähigungsansatz, wie die in Utrecht lehrende Philosophin Ingrid Robeyns betont, die das Glück hatte, bei Amartya Sen promovieren zu können, in einem ganz spezifischen Sinne. Ein Kernelement des Befähigungsansatzes und jeder Theorie, die auf diesem Ansatz beruht, ist die Sichtweise, dass die Verwirklichungschancen von Individuen zählen, wenn wir soziale Verhältnisse bewerten. Es geht um die einzelne Person, nicht um einen irgendwie ermittelten Gesamtnutzen oder einen gesellschaftlichen Durchschnitt. Jede einzelne Person ist wertvoll und verdient es, als Zweck an sich selbst und nicht als bloßes Mittel für die Zwe-

cke anderer angesehen zu werden. Martha Nussbaum benennt dieses kantianische Erbe als ein Grundprinzip des Befähigungsansatzes.<sup>12</sup>

Dies entspricht der Position eines ethischen oder normativen Individualismus: die einzelnen Menschen und nur sie sind der letzte Grund unserer moralischen Verpflichtungen. Der normative Individualismus hat aber nichts zu tun mit anderen Bedeutungen von Individualismus, die in der öffentlichen Debatte präsent sind, wenn dieser Begriff negativ konnotiert wird: Mit ihm ist nicht die Position verbunden, Menschen könnten weitgehend unabhängig von sozialen Bezügen ihre Potentiale entfalten. Der Befähigungsansatz erfasst neben den persönlichen auch die sozialen Umwandlungsfaktoren, er sieht somit sehr deutlich, dass die Verwirklichungschancen, die Menschen offenstehen, wesentlich von den politischen und sozialen Verhältnissen geprägt werden, in denen sie leben. Und er kann die sozialen Normen einbeziehen, die wirken, wenn Menschen unter den ihnen offenstehenden Verwirklichungschancen eine Wahl treffen. Auch bedeutet der normative Individualismus nicht, Menschen als egoistische Wesen zu sehen, die ausschließlich ihre eigenen Interessen im Blick haben und diese ohne Rücksicht auf andere durchsetzen. Amartya Sen hat das Bild allein auf ihre eng verstandenen eigenen Interessen hin „rational handelnder“ Menschen mit dem wenig schmeichelhaften Begriff der rationalen Narren („rational fools“) belegt.<sup>13</sup>

Der normative Individualismus betont die Gleichwertigkeit aller Menschen und daher muss, so Robeyns, jede moralische Theorie, die zu verteidigen ist, in diesem normativen Sinne individualistisch sein.<sup>14</sup> Der Vorbehalt, der Befähigungsansatz sei zu individualistisch, kann überhaupt nur verfangen, wenn die unterschiedlichen Bedeutungen von Individualismus durcheinandergeworfen werden.

Es gibt auch keinen Grund, die Vorbehalte gegen eine „investive“ Sozialpolitik, sie sei selektiv und spalte die Bevölkerung in einen produktiven Teil, bei dem sich eine Investition lohne, und jenen, der als unproduktiv zurückgelassen werde, gegen den Befähigungsansatz in Stellung zu bringen. Wo solche Spaltungen im praktischen Vollzug der Sozialpolitik vorkommen, etwa wenn Jobcenter ihre Bemühungen einseitig auf die leichter vermittelbaren langzeitarbeitslosen Menschen konzentrieren, kann man dies mit Recht kritisieren. Aber

ein grundsätzlicher Vorwurf gegen eine befähigende Sozialpolitik ist daraus nicht abzuleiten. Man kann durchaus mit guten Gründen dafür eintreten, Sozialpolitik so auszugestalten, dass sie mit dazu beiträgt, dass Menschen ihr Leistungspotential entfalten und in den Wirtschaftsprozess einbringen können, und gleichzeitig mit Verve die sozialen Rechte derjenigen verteidigen, die wegen Krankheit, Behinderung oder Alter nicht (mehr) arbeiten können. Das schließt die Unterstützung dabei ein, auch in der spezifischen Situation ihrer Einschränkungen ein möglichst autonomes Leben führen zu können. Die Verwirklichungschancen aller zählen; der normative Individualismus ist kein Makel des Befähigungsansatzes, sondern eine seiner Stärken.

### **Ohne Eigenverantwortung keine Autonomie**

Der Begriff der Eigenverantwortung ist belastet. Ihm wird die Bedeutung angehängt, es gehe um eine radikale Individualisierung sozialer Notlagen, den Betroffenen werde die Schuld an ihrer Notlage in die Schuhe geschoben. So mag es, um Vorbehalte zu überwinden, hilfreich sein, neben Eigenverantwortung auch von Selbstsorge zu sprechen. Auch bei dieser Begrifflichkeit bleibt die Frage, in welchem Umfang Menschen insofern Verantwortung für ihre benachteiligte Lage tragen, als sie sich aus welchen Gründen auch immer für Optionen entscheiden, die für sie nachteilig sind, oder erreichbare vorteilhafte Optionen ausschlagen, zum Beispiel eine Ausbildung abbrechen, unnötige gesundheitliche Risiken eingehen oder Hilfe nicht annehmen. In einem politischen Weltbild, in dem die Lebenslage von Personen ganz überwiegend gesellschaftlich determiniert ist und somit auf individueller Ebene nicht wesentlich verändert werden kann, erscheint der Verweis auf Eigenverantwortung und Selbstsorge als Infragestellung gesellschaftlicher Solidaritätsverpflichtungen. Dies löst dann die entsprechenden Aversionen gegen den Befähigungsansatz wie auch gegen investive und aktivierende Ansätze der Sozialpolitik aus. Wer so argumentiert, wird sich in aller Regel politisch links verorten, wie die meisten der oben zitierten Autoren. Aber die Einordnung ihrer Kritik in ein Links-Rechts-Schema ist äußerst

fragwürdig. Denn sie steht im Widerspruch zu einem breiten Traditionsstrang der Arbeiterbewegung mit ungezählten Arbeiterbildungsvereinen und ihrem Kampf für ein auch für Proletarier offenes Bildungssystem, ein Kampf, der Erfolge zeitigte und vielfältige individuelle Aufstiege ermöglichte.<sup>15</sup>

Wer Personen, die in prekären Milieus leben, ausschließlich als Resultante ihrer Lebensverhältnisse sieht, spricht ihnen ihre Autonomie ab. Dies ist letztlich eine bevormundende Haltung, die Angehörige der Mitte gegenüber Menschen zeigen, die unter schwierigen Bedingungen leben müssen. In dieser Haltung mag sich fürsorgliche Empathie ausdrücken. Sie mag eine verständliche Reaktion darauf sein, dass der Begriff der „Eigenverantwortung“ oder der Selbstsorge missbraucht werden kann; aber eine bevormundende Haltung bleibt es dennoch.

Denn, so die Philosophin Beate Rössler, wer nicht über Autonomie verfügt, lebt nicht sein eigenes Leben, er verpasst ein Leben, das als gelungen bezeichnet werden kann.<sup>16</sup> Autonomie setzt ein Angebot von Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten voraus;<sup>17</sup> zweifelsohne haben Menschen, die unter materiellem Mangel leiden, schlecht ausgebildet sind und über weniger soziales Kapital als Angehörige der Mitte verfügen, eingeschränktere Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten. Aber dennoch haben sie Optionen. Rössler wendet sich dagegen, den Begriff der Autonomie zu anspruchsvoll auszulegen und nur dann von einem autonomen Leben zu sprechen, wenn Menschen über die uneingeschränkte Fähigkeit zur Autonomie verfügen. Autonomes Handeln findet immer in sozialen Bezügen statt. Autonom, so Rössler, „ist man immer gemeinsam mit anderen.“<sup>18</sup> Es gibt zahllose Aspekte des Lebens, die Menschen nicht frei gewählt haben, „man steckt immer schon bis zum Hals in seinem Leben.“<sup>19</sup> Dies gilt aber für alle, auch für Angehörige der bürgerlichen Mitte, die selbst von ihrer Fähigkeit zur Autonomie überzeugt sein mögen, aber diese Menschen aus prekären Milieus absprechen. Ein überhöhter Autonomiebegriff, so Rössler, ist angesichts vielfältiger Einschränkungen und Zwänge, denen Menschen ausgesetzt sind, nicht alltagstauglich. Autonomie ist ein gradueller Begriff, Menschen können in unterschiedlichen Graden und unterschiedlichen Aspekten ihres Handelns autonom sein.<sup>20</sup> Eine Politik der Befähigung muss die

unterschiedlichen Ausgangsbedingungen wahrnehmen und sich der Aufgabe stellen, Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten zu erweitern, etwa durch Angebote zur Ausbildung, durch niederschwellige Beratungs- und Kontaktmöglichkeiten im Stadtteil oder sinnstiftende Arbeit in einem sozialen Arbeitsmarkt. Auch ist anzuerkennen, dass Menschen, die von verfestigten Erfahrungen des Scheiterns geprägt sind, weil sie bereits in der Schule zu den Versagern gehörten oder gezählt wurden, die Ausbildung abgebrochen haben oder lange arbeitslos waren, sich weit schwerer tun, Optionen aufzugreifen als Menschen, denen diese Erfahrungen erspart geblieben sind. Aber auch wenn eine konsequentere Ausrichtung der Sozialpolitik am Leitbild der Befähigung für Menschen in prekären Lebenslagen bessere Optionen schüfe: Ändern können sie ihre Lage nur, wenn sie die Optionen der Befähigung aufgreifen und sie zu ihrer Sache machen: Mut zu fassen zu einer Ausbildung und sie auch, wenn es belastend oder schwierig wird, durchzuhalten, Hilfen wahrzunehmen und zu versuchen, gegen die Macht eingespielter Routinen ihr Leben zu ändern, etwa gesundheitsriskante Konsummuster einzuschränken. Auch der bemühteste Sozialstaat braucht, um im Leben von Menschen einen Unterschied erreichen zu können, dieses letzte und entscheidende Glied in seiner Wirkungskette.

Wird dies ignoriert, kann sozialpolitische Intervention nicht ausreichend wirken. Somit ist ein Diskurs, der hinter jedem befähigenden Ansatz gleich eine Individualisierung der Not wittert, kontraproduktiv. Erfolgreiche soziale Arbeit muss sich der Aufgabe stellen, Menschen zu ermutigen, Optionen wahrzunehmen. Dazu gehört auch, sie zu unterstützen, wenn ihnen Optionen, die ihnen von Rechts wegen offenstehen sollten, verweigert werden. Erfolgreiche soziale Arbeit stärkt die Resilienz der Betroffenen, auch unter wenig privilegierten Bedingungen ein gelingendes Leben zu führen. Sie muss sich als politisch in dem Sinne verstehen, dass sie ihre Erfahrungen in die sozialpolitische Debatte einbringt, wie Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten für Menschen in prekären Milieus erweitert werden können.

Aber eine soziale Arbeit, die die Lage ihrer Klienten einseitig auf das Wirken äußerer Bedingungen zurückführt und allein darauf setzt, dass ihre Lage besser wird, wenn diese äußeren Bedingungen

geändert werden, macht sie zu Opfern ohne jegliche Autonomie. Sie spricht ihnen die Fähigkeit ab, über sich nachzudenken und sich selbst zu ändern.<sup>21</sup> Sie verpasst ihren Auftrag zur Befähigung. Sie ist genauso verfehlt wie jede Sozialpolitik, die die äußeren Bedingungen ausblendet, die die Lebensverhältnisse der Menschen mitprägen.

In den letzten Jahren sind einige autobiographische Berichte von Autoren erschienen, die sich aus ihrer sehr prekären Herkunft befreien und die soziale Vererbung von Armut durchbrechen konnten. Sie thematisieren offen die Blockaden, aber auch die Selbstblockaden, die Menschen aus ihrem Herkunftsmilieu (oder zeitweise auch sie selbst) daran hinderten, Optionen aufzugreifen, die ihnen Auswege aus ihrer Lage am Rande der Gesellschaft eröffnet hätten. Didier Eribon spricht in „Rückkehr nach Reims“ von einer „Dynamik der Selbstexklusion“, die ihn mehrfach an den Rand des Schulverweises brachte. Er, der als erster und bisher einziger seiner Familie das Gymnasium besuchen konnte, lehnte sich gegen die Bildungs- und Verhaltensanforderungen des Gymnasiums aggressiv auf, was ihn „auch noch mit naivem Stolz erfüllte“. Die Anpassung an die Kultur der Schule und des Lernens war für ihn ein langer und chaotischer Prozess; er „entfernte [ihn] immer weiter von jenem familiären Milieu, in das [er] doch jeden Abend zurückkehrte.“<sup>22</sup> Édouard Louis, den eine ähnliche Aufstiegsgeschichte mit Eribon verbindet, beschreibt den Mechanismus der Selbstexklusion am Beispiel seines Vaters: „Mein Vater hat mit 14 Jahren die Schule abgebrochen. Er dachte, es sei ein Zeichen von Männlichkeit, Schule bescheuert zu finden, auf keinen Fall ein Buch zu lesen, sich blöd gegenüber den Lehrern zu benehmen. All das brachte ihm Respekt bei seinen Freunden ein. Geschlechterstereotype können also genauso destruktiv sein wie Armut.“<sup>23</sup>

Aufschlussreich ist auch der autobiographische Bericht „Hillbilly Elegie“ von James David Vance, der zum Weltbestseller wurde. Vance, dem der Aufstieg aus prekären Verhältnissen im amerikanischen Rust Belt zum Juristen mit Abschluss an einer Eliteuniversität gelang, beschreibt detailreich Mechanismen der Selbstexklusion: zerrüttete Familienverhältnisse, dauernde Beziehungswechsel seiner Mutter, die ihn als Kind überforderten, niedrige Bildungserwartungen, gepaart mit unrealistischen Erwartungen, welche Wege ohne

Qualifizierung offen stehen, Schulabsentismus und seine Sicht, gute schulische Leistungen seien unmännlich. Ihn und sein Milieu prägte eine destruktive Einstellung, dass Anstrengungen auf ein Ziel hin zwecklos seien und Schuld an der Lage allein äußere Verhältnisse und Mächte tragen, nie aber die eigene Familie oder die Menschen in seinem Milieu. Vance' Rettung waren drei einigermaßen stabile Jahre bei seiner Großmutter. Auch die Zeit bei der Marineinfanterie im Anschluss an die High School war für ihn wichtig, um sich die Selbstdisziplin und das Durchhaltevermögen anzueignen, die ihm den sozialen Aufstieg ermöglichten (wobei er auch einige irritierende Details über die herabsetzende Behandlung beim Militär preisgibt). Vance beschreibt durchaus die belastenden und behindernden sozialen Bedingungen, die zu ändern außerhalb der Macht der Menschen in seinem Umfeld lagen, aber er thematisiert zugleich ein verfestigtes selbstschädigendes Verhalten in seinem Herkunftsmilieu. Seine Schlussfolgerung, eine Lösung erfordere auch, dass Menschen sich fragen, was sie selbst tun können, um ihre Lage zu verbessern, ergibt sich aus seinen biographischen Erfahrungen überzeugend.<sup>24</sup>

Diese Geschichten des Ausbruchs und Aufstiegs sollten selbstredend nicht dafür herhalten, die widrigen äußeren Bedingungen prekärer Lebenslagen kleinzureden oder gar den Anspruch aufzugeben, sie verändern zu wollen. Der in Harvard lehrende Philosoph Michael Sandel sieht in einem übertriebenen und letztlich hohlen Gerede vom sozialen Aufstieg seitens der politischen Eliten bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Interessen jener, die von den Früchten der Globalisierung nicht profitiert haben, einen Grund für die große Anhängerschaft von Donald Trump in den USA. Die Eliten „merkten nicht, dass das Gerede vom Aufstieg für diejenigen, die unten festsaßen und darum kämpften, sich über Wasser zu halten, weniger ein Versprechen als eine Verhöhnung war.“<sup>25</sup> Aber auf den Befähigungsansatz kann sich eine mit Aufstiegsphrasen garnierte Vernachlässigung der Belange benachteiligter Menschen nicht berufen.

Zugleich aber verdeutlichen die „Hillbilly Elegie“ und ähnliche Lebenserzählungen, dass Menschen nicht ausschließlich Opfer ihrer Bedingungen sind. Eine gelingende soziale Arbeit darf nicht davor zurückschrecken, Selbstblockaden zu thematisieren, in allem Respekt und im Dialog mit den Betroffenen. Soziale Arbeit im Sinne der

Befähigung wird vielerorts geleistet. Um besser über die Bedingungen ihres Gelingens sprechen zu können, ist es erforderlich, das im Bereich der sozialen Arbeit und der Wohlfahrtsverbände verbreitete Fremdeln gegen das Prinzip der Eigenverantwortung aufzugeben.



## 14. Befähigung: Zurichtung der Bürger für den Markt?

### **Befähigung ist auch Befähigung für den Markt**

Der Wohlstand in Deutschland beruht auf einer leistungsfähigen Marktwirtschaft. In der Wirtschafts- und Sozialordnung, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland herausgebildet hat und heute im vereinigten Deutschland gilt, ist die Marktwirtschaft in starker Weise sozial eingeeht. Ihrem Erfolg, so der Wirtschaftshistoriker Werner Abelshauser, „verdankt die zweite deutsche Republik (West) jene Stabilität und Handlungsfreiheit, die der Republik von Weimar fehlten.“<sup>1</sup> Die Soziale Marktwirtschaft, konzipiert als Verbindung zwischen wirtschaftlicher Effizienz und sozialem Ausgleich, schuf die materiellen Grundlagen für einen in den Nachkriegsdekaden stürmisch wachsenden Sozialstaat und ermöglicht das heute erreichte Niveau sozialer Sicherung. Das Funktionieren dieser Wirtschaftsordnung ist angewiesen auf eigenverantwortlich handelnde Menschen, ob sie nun ein Unternehmen verantworten, in ihm arbeiten oder Konsumententscheidungen treffen.

Eine Politik der Befähigung, die auf die Sicherung und Erweiterung der Handlungsoptionen der Bürgerinnen und Bürger zielt, kommt nicht umhin, ihr Verhältnis zur Marktwirtschaft zu bestimmen. In einer Marktwirtschaft hängt ein selbstbestimmtes Leben auch und wesentlich davon ab, ob Menschen in der Lage sind, sich auf Märkten erfolgreich zu bewegen, ihre Kompetenzen einzubringen und ihre Interessen zu vertreten. Sie müssen Optionen bewerten, Risiken abschätzen und Entscheidungen unter Unsicherheit treffen. Die breite Mehrheit der Menschen ist zur selbständigen Sicherung ihrer Existenz darauf angewiesen, auf dem Arbeitsmarkt Leistungen erfolgreich anzubieten, soweit nicht Alter, Krankheit oder Behinderung einen Beitrag ausschließen und daher die sozialstaatliche Sicherung greifen muss. Befähigung ist auch Befähigung für den Markt.

Gerade dieser Aspekt der Befähigung steht unter dem Verdacht, Teil eines „neoliberalen“ Diskurses zu sein. Breiter diskutiert wurde dies Ende der 1990er und in der ersten Hälfte der 2000er Jah-

re in der Debatte zur Neuausrichtung sozialdemokratischer Politik auf einen „aktivierenden“ Sozialstaat. In ihrem Papier „Europe: The Third Way“ haben 1999 Gerhard Schröder und Tony Blair, die damaligen Regierungschefs von Deutschland und Großbritannien, auch die Notwendigkeit hervorgehoben, Menschen für den Arbeitsmarkt fit zu machen: „Die Regierungen sind deshalb dafür verantwortlich, einen Rahmen zu schaffen, der es den einzelnen ermöglicht, ihre Qualifikationen zu steigern und ihre Fähigkeiten auszuschöpfen. Dies muss heute für Sozialdemokraten höchste Priorität haben ... Wir müssen die nachschulische Ausbildung reformieren und ihre Qualität heben und gleichzeitig Bildungs- und Ausbildungsprogramme modernisieren, um Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit im späteren Leben zu fördern.“<sup>2</sup> Stark beeinflusst von Anthony Giddens,<sup>3</sup> einem der Vordenker von New Labour, der Neuausrichtung der Labour Party unter Tony Blair,<sup>4</sup> skizzieren Schröder und Blair eine Politik „jenseits von rechts und links“. Dazu gehöre, den „Scheinwiderspruch von Angebots- und Nachfragepolitik“ zu überwinden, somit nicht nur, was stets ein Anliegen sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik war, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken, sondern zugleich auch die Rahmenbedingungen zu verbessern, unter denen Unternehmen handeln. „Um in der heutigen Welt ein größeres Wachstum und mehr Arbeitsplätze zu erreichen, müssen Volkswirtschaften anpassungsfähig sein: Flexible Märkte sind ein modernes sozialdemokratisches Ziel.“ Dabei habe der Staat eine aktive Rolle, er müsse insbesondere in Ausbildung und Weiterbildung investieren, damit „Arbeitnehmer auf sich verändernde Anforderungen reagieren“ und ihre „Beschäftigungsfähigkeit“ erhalten können.<sup>5</sup>

Für viele sozialdemokratische Ohren Ende der 1990er Jahre klang die Position von Blair und Schröder nach neoliberalen Verrat. Beiden wurde unterstellt, den Rückzug des Staates aus seiner gesellschaftlichen Verantwortung anzustreben, ein Vorwurf, der bis heute erhalten muss, um den Absturz der SPD zu erklären.<sup>6</sup> Harsch fielen damals die Reaktionen aus. So etwa Hans-Jürgen Urban, damals für Grundsatzfragen bei der IG Metall zuständig und heute eines ihrer geschäftsführenden Vorstandsmitglieder: Tragende Säule der neosozialdemokratischen Wohlfahrtsarchitektur sei der Übergang von „der Regulierung und Zählung der Märkte zur Aktivierung

und Befähigung der Bürger.“ Die „Skepsis gegenüber den sozialen Folgekosten von Märkten“ werde aufgegeben, entsprechend verändere sich die Ansage an die Bürgerschaft: „Da nicht Marktkorrektur, sondern Marktförderung höhere Wohlfahrtspotenziale verspricht, sollten auch die Bürger nicht mehr mit einem ausgebauten System sozialstaatlichen Risikoschutzes, sondern allenfalls mit einigen Hilfestellungen zur Verbesserung der individuellen Marktposition rechnen.“ Der so konzipierte „aktivierende Staat verabschiedet sich konzeptionell nicht nur von einer marktkorrigierenden Schutz- und Verteilungspolitik, sondern faktisch zugleich von der Idee ‚sozialer Bürgerrechte‘ im herkömmlichen Sinne. Nicht die sozialstaatliche Verantwortung für das Wohlergehen des Einzelnen, sondern die Verantwortung des Einzelnen für das ‚Gemeinwohl‘ (d. h. vor allem: die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Entlastung des Steuerstaates) stehen im Vordergrund.“<sup>7</sup> Statt Bürgerinnen und Bürger zu schützen, sie für den Markt zurichten zu wollen – dieser Vorbehalt wird gegen aktivierende, vorsorgende und befähigende Ansätze der Politik gleichermaßen vorgebracht.

### **Hass auf die Gans, die die goldenen Eier legt?**

Aber trifft dieser Vorwurf zu? Eine hoch effiziente, international verflochtene Marktwirtschaft legt die materiellen Grundlagen unseres Wohlstands und eines ausgebauten Sozialstaats, sie bietet vielfältige interessante Berufe und hat in den letzten Dekaden vielen Menschen sozialen Aufstieg ermöglicht. Warum soll es dann falsch sein, es als Teil staatlicher Verantwortung zu sehen, auch die individuellen Voraussetzungen zu sichern, damit Bürgerinnen und Bürger diese Möglichkeiten nutzen und sich auf Märkten, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich behaupten können? Es ist Aufgabe sozialstaatlichen Handelns, Bürgerinnen und Bürger zu schützen, aber nicht, sie von Märkten abzuschotten; es dient auch der Marktbefähigung.<sup>8</sup> In der Zurückweisung dieser Zielsetzung wirken Vorbehalte gegen einen vermeintlich viel zu individualistischen Politikansatz, die bereits im Kapitel zur Eigenverantwortung behandelt wurden. Aber es ist mehr.

Es gibt einen tiefsitzenden Vorbehalt gegen „den“ Kapitalismus, auch bei vielen, die seine wirtschaftlichen Erfolge durchaus anerkennen. Bundespräsident Gauck sprach 2012 von der „altneuen Mode des Antikapitalismus“, die ihn wie viele Menschen aus Mittel- und Osteuropa, „die mehrere Jahrzehnte keinen Kapitalismus hatten“, fragen lasse, wo es denn stattdessen hingehen solle.<sup>9</sup> Die Alternativen ließen die Kritiker jedoch im Dunkeln.

Das Unbehagen ist weit verbreitet, wie repräsentative Umfragen zeigen. Bürgerinnen und Bürger verbinden, wie eine Umfrage von 2012 zeigt, Kapitalismus wie Marktwirtschaft zu hohen Anteilen mit Gier, Ungleichheit und Ausbeutung, zugleich aber auch mit Leistung und Wohlstand. Positive Assoziationen wie Freiheit, Verantwortungübernahme oder gar Gerechtigkeit kommen, angesprochen auf das Wirtschaftssystem in Deutschland, nur einer kleinen Minderheit in den Sinn. 1992, kurz nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa und der Wiedervereinigung konnte noch die Hälfte der damals Befragten mit Kapitalismus auch Freiheit verbinden. Die Assoziationen, die der Begriff der Marktwirtschaft hervorruft, sind ein wenig freundlicher als beim Begriff des Kapitalismus, aber die Muster sind ähnlich.<sup>10</sup> 2016 stimmen fast 40 % der Aussage zu: „Marktwirtschaft und Menschlichkeit, das passt nicht zusammen. Eine freie Marktwirtschaft führt immer zu einer Gesellschaft, die nicht menschlich ist.“ Mit dem verfestigten Unbehagen ist aber keine Zustimmung zu einer grundsätzlichen Systemalternative verbunden. Dass es ein besseres Wirtschaftssystem als die Marktwirtschaft gäbe, bejahen in einer Befragung von 2018 nur 10 %, 45 % verneinen diese Frage, genauso viele sind unentschieden.<sup>11</sup> Selbst unter den Anhängern der Partei Die Linke ist nur ein Viertel davon überzeugt, dass eine Abkehr von der Marktwirtschaft besser wäre.<sup>12</sup> Eine andere Befragung von 2012 bestätigt diesen Befund: Eine breite Mehrheit ist überzeugt, dass die Soziale Marktwirtschaft zu Armut führe und ungerecht sei, und stimmt gleichzeitig der Aussage zu, sie sei maßgeblich für die gute wirtschaftliche Lage und für Deutschland immer noch am besten.<sup>13</sup>

Nun ist es keineswegs widersprüchlich, einem marktwirtschaftlichen System den Vorzug zu geben und zugleich sensibel zu sein für Missstände, die in ihm auftreten. Kontraproduktiv wird es, wenn –

ein häufiger Fehlschluss der Kapitalismuskritik – umstandslos von Missständen, die es zweifelsohne zuhauf gibt – man denke etwa an Cum-Ex-Geschäfte oder die Manipulation der Abgaswerte in der Autoindustrie –, auf einen systemischen Zwang geschlossen wird, als träten die benannten Übel notwendigerweise in einem marktwirtschaftlichen System auf.<sup>14</sup> Die Marktwirtschaft mutiert dann in der Wahrnehmung der Kritiker zu einem geschlossenen „kapitalistischen System“, zu einem Einheitskapitalismus. Dieses taugt bestens als Sündenbock. In ihn, so der Wirtschaftsjournalist Wolf Lotter, „lassen sich alle menschliche Untugenden reinpacken, die sich eben auch zeigen, wo Menschen einander begegnen: Neid, Eifersucht, Misstrauen, Herrschsucht und Lüge.“ Sie werden „als vermeintlich ‚original kapitalistische Spezialität‘ ausgewiesen“, wo sie doch in allen Gesellschaften präsent sind.<sup>15</sup> Ausgeblendet wird, dass viele der durchaus kritikwürdigen Missstände die Folge von schlechter Marktregulierung, wenig durchdachten Rahmenbedingungen und ungenügender Rechtsdurchsetzung sind. Manchmal sind sie auch Folge von zu wenig Markt, wenn es zum Beispiel durch Kartellbildungen und Monopolstellungen zu starker Machtkonzentration auf Märkten kommt. Wenn jeder Missstand zu einer zwangsläufigen Folge „des Systems“ wird, bleibt nur die Sehnsucht nach einem völlig anderen Wirtschaftssystem, so unbestimmt es auch ist.

Dies untergräbt eine konstruktive Debatte zu Reformalternativen in marktwirtschaftlichen Systemen. Wenn „das System“ selbst der Urgrund aller sozialen Probleme ist, dann sind alle systemimmanenten Reformansätze letztlich vergeblich. Nur vor einer solchen Folie wird der Furor verständlich, mit dem immer wieder investive, aktivierende oder befähigende Ansätze der Sozialpolitik angegriffen werden. Es gibt aber keinen „Einheitskapitalismus“, sondern es gibt verschiedene Kapitalismen, denen es in unterschiedlichem Maße gelingt oder eben nicht gelingt, die Leistungsfähigkeit marktlicher Systeme mit sozialer Sicherheit zu verbinden. Die Soziale Marktwirtschaft bundesdeutscher Ausprägung oder die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten leisten dies in weit stärkerem Maße als etwa die Vereinigten Staaten. Aber auch Deutschland oder Schweden sind Spielarten des Kapitalismus, wenn man denn diesen Begriff auf alle Wirtschaftssysteme anwenden will, in denen sich Produktionsmittel überwiegend

in privater Hand befinden und die über Märkte koordiniert werden. Die verflochtenen Marktwirtschaften bilden, so der Wirtschaftshistoriker Werner Plumpe, kein einheitliches kapitalistisches System, und schon gar nicht gibt es irgendein Zentrum des Kapitalismus, das die Entwicklungen steuern und die Interessen „des“ Kapitals durchsetzen könnte. Große Konzerne haben Macht, eine Macht allerdings, die von neuen Entwicklungen immer wieder infrage gestellt wird, aber auch große Konzerne sind nicht in der Lage, die Weltwirtschaft im Sinne einheitlicher Kapitalinteressen zu steuern. Gerade das Fehlen eines solchen Zentrums ist Teil der Dynamik marktwirtschaftlicher Systeme. Zahllose Akteure mit unterschiedlichsten Interessen, die dezentral handeln und eben keinem übergeordneten Plan verpflichtet sind, können Innovationen auf den Weg bringen und, wenn diese sich am Markt bewähren, durchsetzen. „Selektion durch Markterfolg“, so Plumpe, „bedeutet zwangsläufig auch Scheitern, ob nun Unternehmen pleitegehen oder Menschen keine Arbeit finden. Und dieses Scheitern ist keineswegs ein korrigierbarer Fehler, sondern konstitutive Bedingung der Dynamik, die nur so funktionieren kann.“<sup>16</sup> Ein Scheitern auf Märkten führt nicht immer zur Insolvenz von Unternehmen und Arbeitslosigkeit ihrer Mitarbeitenden, denn oft gelingt es Unternehmen, ihre Strategien rechtzeitig anzupassen; aber einem Teil von ihnen gelingt dies eben nicht. Variation durch dezentral handelnde Akteure und Selektion durch den Markt sichern die evolutionäre Dynamik marktwirtschaftlicher Systeme. Die Dynamik führt – aller Steigerung des Wohlstands zum Trotz – immer wieder zu sozial höchst unerwünschten Begleiterscheinungen wie Arbeitslosigkeit oder regionale Disparitäten, deswegen kann eine Marktwirtschaft nur menschenfreundlich sein, wenn sie durch sozialen Schutz eingeehgt ist. Eine Politik, die diesen Schutz garantieren, aber dabei die Grundlagen des Wohlstands nicht gefährden will, muss die Offenheit der Entwicklung marktwirtschaftlicher Systeme und die damit verbundenen Unsicherheiten akzeptieren.<sup>17</sup>

Wie ökonomische Leistungsfähigkeit und soziale Sicherheit zu verbinden und wie sie, wo Zielkonflikte bestehen, abzuwägen sind, ist die wohl wichtigste Auseinandersetzung in allen Demokratien. Sozialer Schutz und Rechtsgarantien wie Organisationsfreiheit und Tarifautonomie sind Voraussetzungen dafür, dass die Regeln, die für

eine Wettbewerbsordnung konstitutiv sind, demokratische Mehrheiten finden. Sobald man die unbestimmte Sehnsucht nach einer postkapitalistischen Welt aufgibt und stattdessen zu überlegen beginnt, wie konkrete Missstände überwunden werden können, landet man bei der Herausforderung, eine Rahmenordnung politisch zu gestalten bzw. weiterzuentwickeln, die leistungsfähige Märkte sichert und zugleich sozialen Schutz ermöglicht. Man muss sich dazu dem Stückwerk der reformerischen Alltagsarbeit stellen. Gestaltung ist unvermeidlich. „Freie“, nicht durch Politik gestaltete Märkte gibt es in einer Welt, die den unmittelbaren Tausch hinter sich gelassen hat, nur in veralteten, schlechten Lehrbüchern. Märkte, die Kooperation zwischen zahllosen Akteuren und damit Wohlstand ermöglichen, sind sozial gestaltete Märkte.<sup>18</sup> Ihre Leistungsfähigkeit stellt sich nicht naturwüchsig ein, sondern beruht immer auf hochdifferenzierten institutionellen Voraussetzungen wie Eigentumsgarantien, Schutzklauseln gegen unlauteren Wettbewerb oder ruinöse Konkurrenz, Regelungen zum Schutz von Beschäftigten und Konsumenten, gegen eine Schädigung der Umwelt und vielem mehr.<sup>19</sup>

Daher wird in der Kritik an aktivierenden oder befähigenden Politikansätzen ein Scheinwiderspruch bemüht, wenn unterstellt wird, wer für sie eintrete, wolle die „Regulierung und Zähmung der Märkte“ aufgeben und durch die „Aktivierung und Befähigung der Bürger“ ersetzen. Da aber auch die beste Regulierung, soll die wirtschaftliche Dynamik nicht erstickt werden, Menschen nicht vor Veränderungen schützen kann, muss eine sozial verantwortliche Politik sich auch der Frage stellen, wie sie befähigt werden können, in diesen Veränderungen ihr Leben zu führen. Nebenbei gesagt, auch die Systeme, die sich als Alternative zum Kapitalismus verstanden haben, konnten ihren Bürgerinnen und Bürgern allenfalls für einen begrenzten Zeitraum Stabilität garantieren, erkaufte um den Preis ökonomischer Rückständigkeit. Gegen die Erwartung, dass planwirtschaftliche Systeme mit ihrer Ballung von politischer und ökonomischer Macht besser geeignet gewesen wären, Freiheit, Wohlstand, soziale Sicherheit oder den Schutz der Umwelt zu gewährleisten als eine sozial eingehegte Marktwirtschaft, sprechen siebenzig Jahre Erfahrung mit den real existierenden Sozialismen. Das heißt nicht, dass der Status quo der real existierenden Marktwirtschaften sakrosankt

wäre. Gerade weil es keinen Einheitskapitalismus gibt, gibt es bei der Ausgestaltung marktwirtschaftlicher Ordnungen Alternativen.

Zur Verfestigung der postkapitalistischen Sehnsucht dürften ungewollt auch jene beitragen, die die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland mit dem durchaus berechtigten Argument verteidigen, sie sichere Wohlstand und einen gut ausgebauten Sozialstaat, die dabei aber viel zu pauschal argumentieren. Gerade weil die Sichtweise so verbreitet ist, jedes Übel sei eine Folge „des“ kapitalistischen Systems, müssen diejenigen, die eine auf der privaten Verfügungsgewalt von Produktionsmitteln beruhende Wirtschaftsordnung verteidigen wollen, auch Missstände in den Blick nehmen. Es darf sie nicht kalt lassen, wenn beispielsweise die Arbeit von Betriebsräten behindert wird, osteuropäische Werkvertragsarbeiter in der Fleischindustrie ausgebeutet werden oder die Mindestlohnsetzung unterlaufen wird. Sie müssen sich der Debatte stellen, welche der vielen öffentlich erhobenen Klagen berechtigt sind und was davon auf Politik- oder eben auch auf Marktversagen zurückzuführen ist. Wenn es Missstände sind, die sich aus dem Marktgeschehen ergeben, müssen sie selbst Antworten entwickeln, wie die politische Rahmensetzung zu reformieren ist. Wenn andere hierzu Vorschläge machen, sollten sie nicht pauschal und gebetsmühlenhaft vor Überregulierung warnen, um es beim Status quo zu belassen, sondern Vorschläge dagegenzusetzen, die zielgenau sind und den marktlichen Koordinationsprozess möglichst wenig stören. Der an sich berechtigte Verweis auf die Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft kann diesen Blick im Detail nicht ersetzen. Zur Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung beizutragen, die den Wohlstand sichert, ist ein wichtiges politisches Anliegen. Werden jedoch manifeste Probleme ignoriert, wird dieses Anliegen genau nicht befördert.

### **Verrat der Solidarität durch die Selbstoptimierer?**

Der Sozialstaat ist angewiesen auf Unterstützer, die von seiner Notwendigkeit überzeugt sind und ihn politisch tragen. Der Soziologe Heinz Bude sieht mit Sorge, dass sich eine Haltung der Selbstoptimierung breitmache, die die Akzeptanz des Sozialstaats als „Form

institutionalisierter Solidarität“ untergrabe. Immer mehr Menschen seien heute der Auffassung, „dass sie sich selbst vor Verwundungen und Verletzungen schützen können. Vor Arbeitslosigkeit, indem man sich selbst um die Erhaltung der eigenen ‚Beschäftigungsfähigkeit‘, durch lebenslanges Lernen, nicht nachlassende körperliche Ertüchtigung und durch Einbettung in eine beruhigende und stärkende und anregende Lebenswelt kümmert. Diese Selbstbesorgten sehen sich nicht als Kandidaten für die Unterstützung durch die Allgemeinheit der anderen, weil sie die Ratschläge für eine resiliente Lebensweise beherzigen ...“<sup>20</sup> Bude verweist auf den von der Amerikanischen Psychologischen Gesellschaft herausgegebenen Leitfaden *Road to Resilience*, der folgende Verhaltensweisen zur Stärkung der persönlichen Widerstandsfähigkeit als zielführend hinstellt: „Sorge für Dich selbst, glaube an Deine Kompetenz, baue soziale Kontakte auf, entwickle realistische Ziele, verlasse die Opferrolle, nimm eine Langzeitperspektive ein, betrachte Krisen nicht als unüberwindbares Problem und sei freundlich gegenüber Deinen eigenen Fehlern.“<sup>21</sup>

Selbstoptimierer nehmen ihre Befähigung in die eigene Hand, und dazu gehört auch und ganz wesentlich die Befähigung für den Markt. Sie wollen erfolgreich sein. Aber bedeutet dies, dass sie einem solidarischen Sozialstaat die Unterstützung verweigern? Bude befürchtet dies: „Die Selbstbesorgten rücken von der Idee der Solidarität ab, weil sie darin eine Formel der Schwäche und Abhängigkeit erkennen. Wer Solidarität fordert, kann oder will sich nicht selbst helfen.“<sup>22</sup>

Aber stimmt es, dass mehr und mehr Menschen den Sozialstaat als Form institutionalisierter Solidarität für überflüssig halten? Es wird Menschen geben, die sich so sicher fühlen, dass sie meinen, auf den Sozialstaat nicht angewiesen zu sein, oder die diejenigen, die seiner Hilfe bedürfen, unterstellen, sie seien durch Fehlverhalten in diese Lage gekommen, und die Solidaritätsverpflichtung ihnen gegenüber infrage stellen. Aber gegen die Annahme, dies sei ein großer und zudem wachsender Teil der Bevölkerung, spricht die hohe Zustimmung, die der Sozialstaat weiterhin erhält, auch die hohe Zustimmung zu seinem weiteren Ausbau, die sich in Umfragen zeigt, sofern die Abfrage nach zusätzlichen Wünschen nicht mit dem Preisschild höherer Steuern und Abgaben verbunden wird, die zu entrichten wären. Auch die Bedeutung sozialpolitischer Leistungsversprechen

im Wettbewerb der Parteien spricht dagegen, dass mehr und mehr Menschen meinen, der Sozialstaat könne zurückgestutzt werden.

Aber selbst wenn es so wäre: Wäre das ein Argument gegen Selbstsorge? Es gibt eine unsägliche Ratgeberliteratur, die Wege zur individuellen Unverwundbarkeit verspricht; und es muss genügend Menschen geben, die diese Bücher kaufen, weil sie gerne daran glauben würden, aber in ihrem Innersten vermutlich wissen, dass dies eine Illusion ist. Und dennoch steht Selbstsorge nicht im Widerspruch zur Solidarität und zur Akzeptanz des Sozialstaats. Diejenigen, die in ihre „Beschäftigungsfähigkeit“ investieren, indem sie in ihrem Arbeitsfeld den Anschluss halten oder sich den Zugang zu einem neuen Fachgebiet erarbeiten, eine Fremdsprache erlernen oder Managementkompetenzen erwerben, müssen doch nicht so vermessen sein zu glauben, sie könnten dann nicht mehr unverschuldet arbeitslos werden. Auch müssen sie nicht zwangsläufig jenen, denen dieses Schicksal widerfährt, fehlende Selbstsorge und mangelnde Arbeit an sich selbst vorwerfen. Aber sie reduzieren das Risiko, arbeitslos zu werden, und sie erhöhen ihre Chancen, ihre beruflichen Qualifikationen zufriedenstellend einsetzen zu können. Und gleichzeitig verhalten sie sich höchst solidarisch, da sie aus Eigeninteresse das ihnen Mögliche tun, um zu vermeiden, das System der organisierten Solidarität unnötig zu belasten. Die wenigsten derjenigen, die achtsam mit ihrem Körper umgehen und seine Leistungsfähigkeit pflegen, werden so verbohrt sein zu meinen, sie könnten deswegen auf ein System öffentlich garantierter Gesundheitsversorgung verzichten, das ihnen die Behandlung sichert, wenn sie dennoch erkranken. Aber sie entlasten es, wenn ihre Anstrengungen Erfolg haben.

Man muss auch nicht vom Glauben an den Sozialstaat abfallen, wenn man sich in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Amerikanischen Psychologischen Gesellschaft um seine persönliche Widerstandsfähigkeit kümmert. Es spricht nichts dagegen, langfristig zu denken, sich realistische Ziele zu setzen und daran zu arbeiten, sie auch unter Schwierigkeiten hartnäckig zu verfolgen und so das Vertrauen in die eigene Kompetenz zu stärken. Diese Eigenschaften mögen ein bildungsbürgerliches Bias haben. Aber auch das spricht nicht gegen eine Politik der Befähigung, die solche Resilienzfaktoren zu fördern sucht; entscheidend ist, dass es nicht bei moralischen

Appellen bleibt, sondern Unterstützungsangebote einer befähigenden Sozialpolitik ohne größere Hürden zugänglich sind. Resilienz-faktoren schaffen bessere Bedingungen dafür, Probleme anzugehen, beruflich Fuß zu fassen oder gar Erfolg zu haben und – jenseits aller Fragen der beruflichen Stellung – ein Leben zu führen, das man aus guten Gründen führen will. Daher sollte man Selbstsorge von dem neoliberalen Touch befreien, der ihr angehängt wird. Auch die Arbeiterbewegung als wirkmächtige politische Kraft der Solidarität hat neben kollektiver auch individuelle Selbsthilfe befördert.

Gegen das Prinzip der Solidarität würde sich eine Politik der Befähigung stellen, wenn ihre Akteure den Wahn entwickelten, Menschen durch bevormundende Interventionen zwangszubefähigen und – sollten sie dabei die Mitwirkung verweigern – ihnen die Hilfen zu entziehen. Diese Sorge treibt Bude angesichts der künftigen Möglichkeiten der Überwachung mithilfe digitaler Soziometer um.<sup>23</sup> So notwendig es ist, sensibel gegenüber künftigen Entwicklungen zu sein, die Solidarität schleichend aushöhlen können, heute und in einer von uns absehbaren näheren Zukunft stehen wir nicht vor einer solchen mit Befähigung kaschierten Entsolidarisierung. Vor dem Entzug der Hilfe schützt der soziale Rechtsstaat, jedenfalls soweit nicht gesetzlich definierte, unter der Prüfung des Bundesverfassungsgerichts stehende Mitwirkungspflichten der Hilfeberechtigten missachtet werden.<sup>24</sup> Aber wie stark intervenierend darf eine Politik der Befähigung sein und wo überschreitet sie Grenzen und verletzt die Selbstbestimmung der Menschen, die der Befähigungsansatz doch befördern will?



## 15. Staatlicher Übergriff, fürsorgliche Belagerung?

### Wie paternalistisch ist der Befähigungsansatz?

Den Kritiken, der Befähigungsansatz stelle Solidaritätsverpflichtungen infrage, sei zu individualistisch oder ziele darauf, Menschen für den Markt fit zu machen, statt sie vor seiner Unbill zu schützen, ist eines gemeinsam: befürchtet wird der Rückzug des Staates aus seiner sozialen Verantwortung. Die Kritik, der Befähigungsansatz sei paternalistisch, hat eine entgegengesetzte Stoßrichtung. Befürchtet wird ein übergriffiger Staat, der subtil oder offen in die Handlungsfreiheit von Menschen eingreift, gegen ihren erklärten Willen oder zumindest ohne ihre Zustimmung. Der Staat ziehe sich mitnichten zurück, sondern er dehne sich immer mehr aus und untergrabe die Autonomie seiner Bürgerinnen und Bürger.

Wer paternalistisch handelt, bevormundet andere. Er (oder sie) verfolgt dabei die gute Absicht, andere vor Schaden zu schützen, den diese sich antäten oder nicht vermeiden würden, wenn der Paternalist nicht eingriffe. Er will sie somit vor sich selbst schützen.<sup>1</sup> Seiner Intention nach handelt er fürsorglich, väterlich (daher die Bezeichnung „Paternalismus“) oder auch mütterlich. Trotz aller guten Absichten, es bleibt ein Eingriff in die Autonomie des anderen. Wenn der Staat über Ge- und Verbote, aber auch mittels weniger gravierender Eingriffe, paternalistisch handelt, dann ist die Gefahr des Autonomieverlusts ernst zu nehmen. Paternalistische Strategien hätten, so der Philosoph Michael Pauen und der Sozialpsychologe Harald Welzer in ihrer Streitschrift zur Verteidigung der Autonomie, „in Demokratien nichts zu suchen, sofern sie auf Erwachsene angewandt werden.“ Sie konstatieren einen über Jahrzehnte andauernden Prozess, in dem „Menschen in modernen Gesellschaften viel weitgehender zu Objekten fürsorglicher Entscheidungen über sie selbst geworden sind als zuvor.“<sup>2</sup>

Ist der Befähigungsansatz paternalistisch? In den Feldern der Befähigung, die in früheren Kapiteln ausführlich vorgestellt wurden, sei es in der Bildungspolitik, bei den vielfältigen Hilfen des Sozialstaats oder dem ehrenamtlichen Engagement, geht es schließlich auch da-

rum, das Verhalten von Menschen in ihrem eigenen Interesse zu beeinflussen.

Martha Nussbaum wie auch Ingrid Robeyns, zwei wichtige Vertreterinnen des Befähigungsansatzes, betonen gegen den Paternalismusvorwurf seinen freiheitlichen Charakter. Es gehe allein um die Erweiterung von Fähigkeiten, die Bürgerinnen und Bürger seien frei zu entscheiden, welchen Weg sie dann einschlagen, so Nussbaum.<sup>3</sup> Auch Robeyns betont den Unterschied zwischen den Wahloptionen und dem, was Menschen aus ihnen machen (ihren „Funktionen“ in der Sprache des Befähigungsansatzes): „Indem wir uns auf Fähigkeiten und nicht auf Funktionen konzentrieren, zwingen wir die Menschen nicht zu einer bestimmten Form eines guten Lebens, sondern zielen auf eine Reihe möglicher Lebensentwürfe ab, aus denen jeder Mensch wählen kann.“<sup>4</sup>

Dazu nur ein Beispiel: Frauen, die eine duale Ausbildung machen wollen, entscheiden sich in großer Zahl für einige wenige „Frauenberufe“, die vergleichsweise schlecht bezahlt sind und keine Aufstiegsmöglichkeiten bieten, und bleiben damit oft unter ihren Möglichkeiten. Diese Geschlechtersegregation ist stark verfestigt;<sup>5</sup> ihre nachteiligen Folgen dürften junge Frauen aus Familien mit geringem sozioökonomischem Status besonders stark treffen. Es hat nichts mit paternalistischer Bevormundung zu tun, wenn Schulen sich mittels Berufsorientierung und Angeboten von Praktika bemühen, für die Berufswahl eine breitere Informationsbasis zu schaffen. Selbstverständlich können junge Frauen auch danach eine Wahl im Sinne traditioneller Rollenbilder treffen, wenn dies ihr Wunsch ist. In der Sprache des Befähigungsansatzes hätte sich dann die gewählte Verwirklichung nicht verändert, aber dennoch die Verwirklichungschancen, denn die jungen Frauen können nun eine bewusste Wahl in Kenntnis der unterschiedlichen Optionen treffen.

Allerdings ist damit die Frage, ob und wie stark eine Politik der Befähigung aus fürsorglicher Sicht in die Autonomie von Menschen eingreifen muss bzw. eingreifen darf, nicht vom Tisch. Wer Bildungspolitik gestaltet, Kurse für die Nachqualifizierung von Bildungsverlierern entwirft oder als Familienhelferin in prekären Milieus arbeitet, kommt gar nicht umhin, Prioritäten zu setzen und damit festzulegen, welchen Fähigkeiten er oder sie besonderen Wert ein-

räumt und welche er oder sie somit besonders fördern will.<sup>6</sup> Auch ist die von Nussbaum und Robeyns vorgenommene gedankliche Trennung zwischen den Möglichkeiten, die Menschen offenstehen, und ihren Wahlentscheidungen in der Praxis nicht so einfach durchzuhalten.<sup>7</sup> Viele Fähigkeiten lassen sich gar nicht entwickeln und aufrechterhalten, wenn sie nicht regelmäßig geübt werden. Ohne Praxis können sie auch wieder verloren gehen, wie die große Zahl funktionaler Analphabeten zeigt, die in frühen Jahren lesen gelernt und sogar eine Ausbildung abgeschlossen hatten. Wer mittels Drogen seine Gesundheit ruiniert, trifft eine bestimmte Wahl, die aus einer radikal antipaternalistischen Haltung betrachtet schlicht seiner Autonomie unterliegen sollte. Er untergräbt damit aber gleichzeitig vielfältige Fähigkeiten und beschneidet die Handlungsmöglichkeiten, aus denen er künftig wählen kann. Auch derjenige, der einen Vertrag eingeht, der ihn langfristig knebelt, schränkt dauerhaft seine Optionen ein, es sei denn, ihn schützt eine Rechtsordnung, die Knebelverträge für nichtig erklärt. Somit kann eine Politik der Befähigung nicht einfach darauf verweisen, es ginge ihr allein um Befähigung, während sie bezüglich der konkreten Wahlentscheidungen, die Menschen treffen, völlig leidenschaftslos sei. Wenn sie wirksam sein will, wird sie nicht umhinkommen, Menschen zu ermutigen, ihre Fähigkeiten so anzuwenden, dass sie diese erhalten können. Sie wird auch Einfluss auf ihre Wahlentscheidungen zu nehmen versuchen. Eine Politik der Befähigung muss sich der Frage stellen, wie weit Menschen auch vor sich selbst zu schützen sind. Die radikale Verdammung jeglicher Fürsorge als unbilliger Eingriff in die Autonomie der Menschen führt uns nicht weiter. In unserer Rechts- und Sozialordnung war eine solche Radikalposition nie durchzuhalten.

### **Darf man mündige Bürger vor sich selbst schützen?**

Wo aber liegen Grenzen? Um sie auszuloten, ist es sinnvoll, von den Überlegungen auszugehen, die einem radikalen Antipaternalismus zugrunde liegen: Jeder erwachsene, nicht in seinen kognitiven Fähigkeiten eingeschränkte Mensch ist der beste Vertreter seiner Rechte und Interessen, er und niemand sonst. Ein staatlicher Eingriff in sei-

ne Freiheit, so John Stuart Mill, der Urvater der liberalen Paternalismuskritik<sup>8</sup> in seinem 1859 erschienenen Essay „On Liberty“, ist nur zulässig, wenn es darum geht, eine Schädigung Dritter abzuwehren; ihr eigenes Wohl bietet dafür keine Rechtfertigung. Mill lässt nur zwei Ausnahmen zu: Man darf einen Menschen, der in sein Verderben rennt, aufhalten, wenn man Grund zur Annahme hat, dass er über die Gefahr nicht informiert ist. Will er dann aber – nun informiert – weiterrennen, wäre es ein unbilliger Eingriff in seine Freiheit, ihn weiter von seinem Vorhaben abzuhalten. Die zweite Ausnahme, die Mill zulässt, ist die Nichtigkeit aller Verträge, in denen Menschen ihrer eigenen Versklavung zustimmen. In Mills Sicht hat man nicht die Freiheit, nicht frei zu sein.<sup>9</sup>

Mills Impetus ist die Freiheit jedes mündigen Menschen, der seine Angelegenheiten selbst entscheidet, ohne sich der Tyrannei eines Herrschers oder der Tyrannei der Mehrheit beugen zu müssen. Er hat, so Mill, das Recht, „sein Leben nach eigenem Urteil zu gestalten, nicht weil ein solches Leben stets an sich das beste wäre, sondern weil es seiner Eigenart am besten entspricht.“<sup>10</sup> Handelt er aus der Sicht anderer falsch, so dürfen sie „mit Ratschlägen seinem Urteil zur Hilfe kommen, mit Ermahnungen seinen Willen aufmuntern, aber die endgültige Entscheidung steht nur bei ihm. Alle Irrtümer, die er vielleicht begeht, wenn er Rat und Warnung ausschlägt, werden weit überwogen von dem Übel, dass andere sich erlaubt haben, ihm das aufzuzwingen, was sie für sein Bestes halten.“<sup>11</sup>

Man muss also, um ein konsequenter Antipaternalist zu sein, nicht zwingend die Meinung vertreten, dass die autonomen Entscheidungen mündiger Menschen immer ihren langfristigen Interessen entsprechen. Aber der Widerstand gegen eine paternalistische Politik speist seine Kraft auch aus der Vermutung, dass dies in aller Regel doch der Fall ist. Dem entspricht auch das Menschenbild der Ökonomie, der rational handelnde Mensch, der unter den ihm offenstehenden Optionen eine informierte Wahl trifft, die seinen Präferenzen bestmöglich dient. Er handelt eigeninteressiert und entscheidet eigenständig, fokussiert auf sein eigenes Wohlergehen. Die Interessen anderer Individuen berücksichtigt er nur, soweit sie seine eigenen Entscheidungen tangieren. Wenn er sein Verhalten ändert, so reagiert er auf sich ändernde äußere Restriktionen, etwa höhere Preise oder

neue Umweltgesetze, die ihn zu einer neuen Wahlentscheidung veranlassen, während seine Präferenzen als eher stabil angenommen werden. Dieser *Homo Oeconomicus* ist kein blitzschnell und kalt entscheidender Computer auf zwei Beinen, ein Zerrbild, das lange Zeit die Lehrbücher der Ökonomie bevölkerte. Dieses Denkmodell ist trotz seiner Begrenzungen geeignet, typisches Verhalten in vielen Konstellationen zu erklären; daher wird es in den Wirtschaftswissenschaften heute verfeinert, aber nicht grundsätzlich aufgegeben.<sup>12</sup> Ein Gegenmodell, das unterstellte, dass Menschen ihre Interessen stets in edler Weise zurückstellen und vorrangig an das Wohl der anderen denken, klänge zwar vielleicht sympathischer, wäre aber wohl kaum geeignet, typisches menschliches Verhalten zu erklären.

Der *Homo Oeconomicus* handelt rational und autonom. Da er annahmegemäß stets seinen Interessen gemäß handelt, kann Paternalismus ihn nur zu schubsen oder gar zu zwingen versuchen, von diesen abzuweichen. In einer solchen Sicht sind staatliche Eingriffe nur legitim, wenn sie Schaden von Dritten abwehren. Den *Homo Oeconomicus* muss niemand vor sich selbst schützen. Jedoch haben die psychologische Forschung und die Verhaltensökonomie, die die Wirtschaftswissenschaften gegenüber Erkenntnissen der Psychologie öffnete, dieses überhöhte Bild autonomer menschlicher Rationalität stark infrage gestellt.

So nutzen Menschen Entscheidungsroutrinen, die ihnen vertraut und in vielen Situationen zielführend sind, die aber gerade dann, wenn es darauf ankommt, etwa bei Entscheidungen mit langfristigen Folgen, in die Irre führen können. In ihrer Intuition unterliegen sie vielfältigen kognitiven Verzerrungen, die zu anderen Entscheidungen führen, als es der Rationalitätsannahme entspricht.<sup>13</sup> Auch entscheiden sie unterschiedlich, je nachdem wie eine Entscheidungssituation gestaltet ist. Eine bestimmte medizinische Therapie erscheint vorteilhafter, wenn die Erfolgs- statt die Misserfolgswahrscheinlichkeit präsentiert wird, obwohl dabei der Informationsstand völlig identisch ist. Weit mehr Beschäftigte schließen eine betriebliche Altersvorsorge ab, wenn die Zusatzversorgung in ihrem Unternehmen die Regel ist, der sie widersprechen können, als wenn sie diese aktiv beantragen müssen. In beiden Fällen ist nur die Unterschrift auf einem Stück Papier erforderlich; für einen rational handelnden Menschen

sollte dies bei einer so wichtigen Entscheidung keinen Unterschied machen. Menschen können somit durch Gestaltung des Entscheidungsrahmens, durch sog. Framing, beeinflusst oder gar manipuliert werden.<sup>14</sup> Der Unterschied zwischen dem *Homo Oeconomicus* und dem Bild des Menschen, das Psychologie und Verhaltensökonomie zeichnen, wird in der Gegenüberstellung von *Econs* und *Humans* zum Ausdruck gebracht.<sup>15</sup>

Ein *Econ*, der sich im Einklang mit der Modellwelt des *Homo Oeconomicus* verhält, kennt auch keine Willensschwäche und gerade in diesem Punkt ist er in der Tat ein wenig blutarm. Der starke Raucher hat nicht eine Wahl getroffen, die seinen Präferenzen bestmöglich entspricht, sondern er ist aus welchen Gründen auch immer abhängig geworden und kommt – häufig trotz vieler Vorsätze – von seiner Sucht nicht los. Zumindest sind seine Präferenzen höchst widersprüchlich; er will genießen und gleichzeitig nicht abhängig sein. Gleiches gilt in verstärktem Maße für illegale Drogen. Nur wenige bekennende Antipaternalisten dürften so weit gehen, staatliche Antidrogenpolitik grundsätzlich als Eingriff in die Autonomie mündiger Menschen zu verdammen – und sie würden diese Position wohl kaum in stoischer Ruhe durchhalten, wenn der eigene Sohn oder die eigene Tochter betroffen wäre, selbst wenn diese erwachsen und somit für sich selbst verantwortlich sind.

Eng verbunden mit dem Problem der Willensschwäche sind Widersprüche zwischen kurzfristigen und langfristigen Präferenzen. *Humans* sähen sich gerne im Sinne ihrer langfristigen Interessen handeln, aber sie schaffen es häufig nicht. Daher haben sie ein Interesse daran, sich, etwa durch einen Sparvertrag, in verpflichtender Weise selbst zu binden, oder sie akzeptieren gesetzliche Regelungen, die eine kollektive Selbstbindung vornehmen. Solche Bindungen schränken Wahlmöglichkeiten ein; sind sie klug gewählt, hindern sie uns daran, unsere langfristigen Interessen dauerhaft zu vernachlässigen. Ein *Econ* bräuchte solche individuellen oder kollektiven Selbstbindungen nicht, da er sich stets zu seinem Wohl entscheidet. Aber bei Menschen aus Fleisch und Blut ist dies anders. Wir akzeptieren etwa die gesetzliche Verpflichtung, für das Alter vorzusorgen, weil uns schwant, dass wir ohne diese Verpflichtung nicht die erforderlichen Ersparnisse bilden würden. Auch dies ist eine Regelung, die uns vor

uns selber schützt, also im strengen Sinne des Worts paternalistisch ist.<sup>16</sup> Solche Regeln finden breite politische Zustimmung durch die Wählerinnen und Wähler, auch wenn viele von ihnen befürchten, mehr in das System einzuzahlen, als sie erhalten werden.

### **Paternalismus im Sozialstaat**

Wie immer man dazu steht, mündige Bürgerinnen und Bürger vor sich selbst zu schützen: die radikale Paternalismuskritik steht im Widerspruch zum Sozialstaat heutiger Prägung. Wir akzeptieren die Verpflichtung, uns gegen Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Alter zu versichern, und jeder Versuch, die Sozialversicherungssysteme radikal beschneiden zu wollen, stieße auf den breiten Widerstand derjenigen, die zur Teilnahme verpflichtet sind und dafür hohe Beiträge leisten. Die Gurtpflicht beim Autofahren ist nach einer gewissen Aufregung bei ihrer Einführung und juristischen Debatten über ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit<sup>17</sup> heute kein Thema mehr. Staatliche Informationskampagnen, auch Kampagnen mit edukativer Zielsetzung, etwa zu den Risiken des Rauchens, der Notwendigkeit zusätzlicher Altersvorsorge oder zu „safer sex“, erzeugen nicht unseren Widerstand.<sup>18</sup> Und wir nutzen das Widerrufsrecht, streng genommen ein Eingriff in die Vertragsfreiheit, wenn wir an der Wohnungstür, am Telefon oder im Internet schwach geworden sind. Dass uns das gelegentlich passiert, ist auch ein Indiz dafür, dass wir im Alltag oft *Humans* sind und keine *Econs*, denen solche Fehler nie unterlaufen würden.

Nun kann man aus einem antipaternalistischen Standpunkt heraus staatliche Fürsorge dennoch für falsch halten. Man kann in ihr das Misstrauen sehen, Menschen könnten ihre Freiheit nicht angemessen nutzen. Die Klage der Zerstörung der Freiheit durch sozialstaatliche Sicherung wird von nicht wenigen Debattanten vertreten; sie sind in der Sozialstaatsdebatte, in der Forderungen nach weiterem Ausbau dominieren, in der Minderheit. Der Sozialstaat mache immer mehr Bürgerinnen und Bürger zu Klienten und entwöhne sie der Selbständigkeit.<sup>19</sup> Er erzeuge Unmündigkeit, er sei die Hoheitsverwaltung der Hilflosen, Vater Staat wolle nicht, dass seine Kinder

mündig würden; für die Daueralimentierung bezahlten sie mit ihrer Würde.<sup>20</sup> Sehr gerne wird ein Wort bemüht, das einer der Vordenker der Ordnungspolitik, Wilhelm Röpke, bereits 1958 geprägt hat; verbunden mit dem Wohlfahrtsstaat sei „die über alles zu fürchtende Gefahr der Erniedrigung des Menschen zum gehorsamen Haustier des großen Staatsstalls, in dem wir, mehr oder weniger wohlgefüttert, zusammengepfercht werden.“<sup>21</sup> Allerdings kann die antipaternalistische Emphase rasch selbst in Bevormundung umschlagen, wenn denen, die den Sozialstaat durch ihre breite Zustimmung politisch tragen, „Selbstklientelisierung“ vorgeworfen und ihnen entgegengehalten wird, sie müssten sich ändern, um „die Freiheit aus ihrer wohlfahrtsstaatlichen Gefangenschaft [zu] befreien“.<sup>22</sup> Der abfällige Vorwurf an andere, zu sehr auf Sicherheit und zu wenig auf Freiheit zu setzen, kann leicht von denen vertreten werden, die in der glücklichen Lage sind, ohne materielle Sorgen und Zukunftsängste zu leben. Offensichtlich wollen Bürgerinnen und Bürger sozialen Schutz und auch Vorsorgeregeln, die sie verpflichtend binden. Dahinter kann das durchaus realistische Menschenbild stehen, dass ohne kollektive Bindungen eine ausreichende Vorsorge auch bei denen nicht erfolgte, die grundsätzlich dazu in der Lage wären. Auch gibt es soziale Risiken, die nicht privat versicherbar sind. Und zudem muss der Sozialstaat auch jene schützen, die ohne die Solidaritätsbereitschaft Anderer schutzlos blieben.

Was bedeutet dies nun für eine Politik der Befähigung? Wir akzeptieren vielfältige Regelungen, die zu unserem Schutz unsere Entscheidungsfreiheit begrenzen, etwa den Zwang, Renten- oder Krankenversicherungsbeiträge zu zahlen oder im Auto einen Sicherheitsgurt anzulegen. Da dies so ist, sollte man aber einen radikalen Antipaternalismus nicht gerade dann in Stellung bringen, wenn es darum geht, Befähigung zu ermöglichen, Menschen am Rande der Gesellschaft zu erreichen und sie letztlich in die Lage zu versetzen, eigenständiger zu handeln. Programme gegen Analphabetismus, Regelungen gegen Geschäftspraktiken, die Menschen in die Überschuldung locken, oder Versuche, riskantes Gesundheitsverhalten zu beeinflussen, auch die Arbeit von Fallmanagern in den Sozialbehörden können einen entscheidenden Beitrag leisten, die Lebenschancen von Menschen zu erweitern. Auch da geht es häufig um den Schutz von

Menschen vor sich selbst. Da sie auf eine Änderung des Verhaltens von Erwachsenen zielen, sind es paternalistische Ansätze, von denen Pauen und Welzer, wie eingangs zitiert, meinen, sie hätten in demokratischen Staaten nichts verloren. Wenn wir aber in der Mitte der Gesellschaft ein gewisses Maß an staatlichem Paternalismus akzeptieren, dann dürfen wir nicht mit zweierlei Maß messen und gerade dann besonders prinzipiell werden, wenn es um Menschen geht, die es besonders schwer haben, die Befähigungen zu erlangen, die Voraussetzung für ihre Handlungsfreiheit sind. Dann würde man ein freiheitliches Argument missbrauchen, um Desinteresse oder Vernachlässigung gegenüber den Rändern der Gesellschaft zu rechtfertigen.

### **Grenzen ausloten: Das Prinzip des schonendsten Paternalismus**

Dennoch: Paternalismus greift in das Leben von Bürgerinnen und Bürgern ein und jeder dieser Eingriffe muss sich vor ihrer Autonomie rechtfertigen.<sup>23</sup> Auch wenn es um Befähigung geht, heiligt der Zweck nicht die Mittel. Nur hilft uns eine Debatte zwischen Allem oder Nichts nicht weiter. Es gibt sehr unterschiedliche Paternalismen, von harten, mit Sanktionen oder gar mit Strafandrohung bewehrten Ge- und Verboten, über die Gestaltung von Entscheidungssituationen durch Framing, eine Beratungspflicht oder Informationsangebote bis hin zur Eröffnung eines öffentlichen Diskurses, der Einstellungen von Menschen zu beeinflussen sucht.<sup>24</sup> Je nach Art und Intensivität sind es harte Beschränkungen der Freiheit, milde Schubser, denen Menschen folgen oder sich auch entziehen können, oder schlichte Angebote an sie, die Informationsbasis ihrer Entscheidung zu verbessern.

Die milderen Mittel des Paternalismus werden öffentlich breit unter dem Stichwort des libertären Paternalismus diskutiert, seit Richard Thaler, Wirtschaftsnobelpreisträger von 2017, und Cass Sunstein 2008 ihren Bestseller „Nudge“ (Schubs) veröffentlicht haben.<sup>25</sup> Die Schubser sollen die privaten Entscheidungen zu Gesundheit, Vermögen und sogar Lebensglück verbessern helfen. Wenn in der Betriebskantine Obst und Salat leicht zugänglich sind, Kuchen und Süßigkeiten aber weniger gut platziert werden, dann soll auf

milde Weise Verhalten beeinflusst werden. Paternalistisch sind diese Schubser, weil sie in die Entscheidungen von autonomen Menschen einzugreifen suchen, libertär jedoch, weil sie letztlich zu nichts zwingen und sich alle, möglicherweise mit ein wenig Aufwand, frei gegen den Schubs entscheiden können. Daher sind die Gefahren staatlicher Übergriffigkeit weit geringer als bei einem harten Paternalismus, der mit sanktionsbewehrten Verboten arbeitet.

Konsequente Antipaternalisten lehnen auch den libertären Paternalismus ab.<sup>26</sup> Aber wenn wir die unproduktive Diskussion zwischen Allem oder Nichts verlassen wollen, dann macht es keinen Sinn, das Konzept des libertären Paternalismus mit einer vermeintlich idealen Welt ohne Paternalismus zu vergleichen, in der wir nicht leben.<sup>27</sup> Wenn staatlicher Paternalismus in Grenzen zulässig ist, dann muss er aus Respekt vor den Bürgerinnen und Bürgern mit den Mitteln erfolgen, die am wenigsten in ihre Entscheidungsautonomie eingreifen, also dem „Prinzip des schonendsten Paternalismus“ folgen, so die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlerin Anne van Aaken.<sup>28</sup> Aus diesem Blickwinkel diskutieren wir nicht mehr ganz grundsätzlich über das Ob, sondern über das Wie des Paternalismus, seine Ausgestaltung und Dosierung. Die Frage seiner Rechtfertigung und seiner Grenzen muss im demokratischen Diskurs verhandelt werden, im Respekt vor der Autonomie von Individuen, die ein Recht haben, ihr Leben abweichend von den Normen der Mehrheit zu führen, soweit sie damit Dritten nicht schaden.

Laut seiner Definition ist Paternalismus der Versuch, andere gegen ihren Willen vor sich selbst zu schützen. Aber häufig hat Paternalismus nicht allein diese Zielsetzung, häufig verbindet er sich mit Belangen Dritter oder der Allgemeinheit. Die Pflichtmitgliedschaft in den Sozialversicherungssystemen schützt nicht allein den Einzelnen, sondern sie ist Grundlage des Solidarausgleiches innerhalb der Versicherungsgemeinschaft und Bedingung für die finanzielle Stabilität der Systeme. Daher wird der Zwang zur Mitgliedschaft auch in ständiger Rechtsprechung vom Bundesverfassungsgericht als grundgesetzkonform bewertet.<sup>29</sup> Die Gurtpflicht für Autofahrer oder die Helmpflicht für Motorradfahrer schützt auch die Allgemeinheit, die die Kosten vermeidbarer Unfallfolgen aufzubringen hat. Unter sozialstaatlichen Bedingungen ist es eben nicht mehr so, dass der autonome Einzelne

allein die Konsequenzen seiner Handlungen trägt. Auch die Folgen verfehlter oder verweigerter Befähigung zahlt die Allgemeinheit, u. a. in Form höherer Transferleistungen.

Allerdings kann dieses Argument für ein Übermaß staatlicher Einflussnahme missbraucht werden. Mit ein wenig Phantasie kann man sich staatliche Eingriffe vorstellen, für die eine gewisse Nützlichkeit im Dienst gesellschaftlicher Ziele vorgebracht werden kann, die aber nach unseren heutigen Vorstellungen unakzeptabel sind. Man denke etwa an eine verpflichtende Überwachung des Bewegungsverhaltens oder des Gewichts mittels der technischen Möglichkeiten, die heute schon Smartphones bieten, verbunden mit drastisch steigenden Krankenversicherungsbeiträgen, wenn ein vorgegebener Normbereich verletzt wird. Die Gefahr einer schleichenden, expansiven Dynamik paternalistischer Politik muss im demokratischen Diskurs ernst genommen werden.

Ingrid Robeyns thematisiert die Verbindung einer Politik der Befähigung mit Maßnahmen, die die sozialen Sicherungssysteme entlasten sollen. Sie schreibt: „Wenn die Regierung mit breiter Unterstützung der Bevölkerung einen Sozialstaat geschaffen hat, der bestimmte Wohlfahrtsrechte vorsieht, dann kann diese Regierung von den Bürgerinnen und Bürgern, die Teil dieser gesellschaftlichen Ordnung sein wollen, verlangen, dass sie proaktiv anstreben, bestimmte Funktionen zu beherrschen, zu sichern oder aufrechtzuerhalten, wie z. B. Lese- und Schreibfähigkeit, Arbeitsmarktqualifikationen und Sprachkenntnisse, die es ihnen ermöglichen, eine Beschäftigung aufzunehmen. Ein Wohlfahrtsstaat, der vergleichsweise großzügige Wohlfahrtsrechte bietet, kann Bürgerinnen und Bürger und Aufenthaltsberechtigte legitimerweise veranlassen oder vielleicht sogar zwingen, bestimmte Funktionen zu wählen, die erforderlich sind, um eine angemessene Gegenleistung zum sozialstaatlichen Schutz zu erbringen.“<sup>30</sup>

Das ist auch der Grundgedanke des Förderns und Forderns, der mit der Agenda 2010 sehr nachdrücklich betont wurde, wobei auch die frühere Sozialhilfe Mitwirkungspflichten kannte.<sup>31</sup> Dass der Gesetzgeber „erwerbsfähigen Menschen, die nicht in der Lage sind, ihre Existenz selbst zu sichern und die deshalb staatliche Leistungen in Anspruch nehmen, abverlangen [kann], selbst zumutbar an der

Vermeidung oder Überwindung der eigenen Bedürftigkeit aktiv mitzuwirken“ und dazu auch verhältnismäßige Sanktionen verhängen darf, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende von 2019 bestätigt.<sup>32</sup> Zweifelsohne hat das individuelle Verhalten der Bürgerinnen und Bürger einschließlich ihrer gegebenen oder fehlenden Bereitschaft, wichtige Fähigkeiten zu erwerben, Folgen für die Belastungen, die in den sozialen Sicherungssystemen zu tragen sind. Aber dies kann keine umfassenden Eingriffe des Staates einschließlich von Zwang in die private Lebensplanung rechtfertigen. Dann würde aus dem Befähigungsansatz, der freiheitsorientiert ist und die Handlungsoptionen von Menschen erweitern will, eine Rechtfertigung staatlicher Gängelung.

Aber man muss sich solchen Phantasien der Zwangsausübung nicht hingeben. Ein bedarfsgeprüftes Hilfesystem kann auf Sanktionen als letztes Mittel nicht verzichten, um eindeutigen Fehlverhalten, etwa der Kombination von Hilfebezug und Schwarzarbeit, entgegenzutreten. Aber jeder Zwang löst Reaktanz aus. Man kann Befähigung nicht in Menschen hineinzwingen oder hineinsanktionieren. Eine befähigend ausgerichtete Sozial-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik kann Menschen allerdings dabei unterstützen, sich selbst zu befähigen. Es wäre ein hoher Preis, ihnen diese Hilfe deswegen zu versagen, weil die Akteure einer Politik der Befähigung übergreifend werden könnten.

Geen einen libertären Paternalismus ist eingewandt worden, er würde sich „eine Entscheidungs- oder Willensschwäche des Menschen zunutze [machen], statt sie mit Aufklärung zu bekämpfen.“<sup>33</sup> Dahinter steht die Befürchtung vor einem Staat, der uns in manipulativer Weise lenkt, ohne dass wir dies merken. Ein zentraler Baustein des libertären Paternalismus ist die bewusste Gestaltung der Entscheidungsarchitektur, das heißt, der genaueren Bedingungen, wie wir unter Alternativen wählen können. Häufig lässt es sich gar nicht vermeiden, hier eine Festlegung zu treffen. Was gilt, wenn Menschen sich nicht aktiv entscheiden, und was können sie als Alternative wählen? Wie das bereits erwähnte Beispiel der betrieblichen Altersvorsorge zeigt, hat die Entscheidungsarchitektur Folgen für das menschliche Verhalten, die man – entschieden alle rational – nicht

erklären könnte. Da dies aber so ist, gehört es zur politischen Verantwortung, solche Festlegungen bewusst zu treffen und über ihre Wirkungen Rechenschaft abzulegen.

Politisches Handeln kann in diesem Fall gar nicht neutral sein. Die Festlegung der Entscheidungsarchitektur muss aber nicht, wie die Kritiker befürchten, im Verborgenen erfolgen, sie kann zum Gegenstand des demokratischen Diskurses gemacht werden. Die Frage, ob die Organspende weiterhin eine aktive Zustimmung erfordert oder ob eine Widerspruchslösung greifen soll, war eine der großen gesellschaftlichen Debatten der jüngeren Vergangenheit. Der Vorwurf der Manipulation ist dann berechtigt, wenn libertärer Paternalismus auf die Dimension der Aufklärung verzichtet und damit die Mündigkeit der Bürgerinnen und Bürger nicht ernst nimmt. Aber dies ist mit dem Konzept nicht zwingend verbunden. Es ist zudem höchst fraglich, ob ein Schubsen, das allein über psychologische Effekte Verhalten beeinflussen will, ohne die rationale Ebene anzusprechen und die Gründe zu vermitteln, die für eine Verhaltensänderung sprechen, überhaupt nachhaltig wirken kann.

Die politische Debatte über Berechtigung und Art des staatlichen Eingriffs, Aufklärung über Sachzusammenhänge und individuelle Beratungsangebote, in manchen Fällen auch eine Beratungspflicht, können Menschen dabei unterstützen, eine bewusste Wahl zu treffen und sich nicht einfach schubsen zu lassen. Auch die beste staatliche Informationspolitik jedoch wird aus *Humans* keine *Econs* machen, die fehlerlos rational entscheiden. Daher brauchen *Humans* Schutz, auch Schutz vor anderen, die ihre Schwächen auszunutzen trachten. Viele Vorschläge libertärer Paternalisten zielen darauf ab, Informationspflichten für Unternehmen und Vorgaben zur Vertragsgestaltung so zu fassen, dass *Humans* mit ihren Schwächen nicht allzu sehr übervorteilt werden können. Auch das muss Zielsetzung einer Politik der Befähigung sein.<sup>34</sup>

Wo die Grenze zwischen legitimem Schutz und staatlicher Übergriffigkeit liegt, muss immer wieder ausgelotet werden. Dazu können diejenigen, die stärker antipaternalistisch argumentieren, ebenso einen Beitrag leisten wie diejenigen, die die politische Verantwortung des Staates weiter fassen. Im politischen Diskurs sollte keine der Seiten endgültig obsiegen, wenn es gelingen soll, dem Prinzip des scho-

nendsten Paternalismus zur Geltung zu verhelfen. Aufklärung muss Teil allen Handelns sein, das *Humans* in ihren Schwächen beistehen will. Auch kann Politik – zum Glück – keine Welt schaffen, die *Humans* die Verantwortung für ihr eigenes Leben abnimmt. Das heißt auch, eine Politik der Befähigung muss Grenzen akzeptieren, wenn sie nicht übergriffig werden will.

## 16. Befähigungsgerechtigkeit – Orientierung für eine anspruchsvolle Reformpolitik

### Ein erweiterter Blick auf soziale Gerechtigkeit

Der Befähigungsansatz kann unser Verständnis von sozialer Gerechtigkeit produktiv erweitern. Eine Politik der Befähigung resigniert nicht angesichts ungleicher Startbedingungen, die aufgrund der Zufälle der Geburt das Leben von Menschen bestimmen. Sie stellt nicht das Verdienstprinzip infrage, das für eine komplexe arbeitsteilige Gesellschaft unverzichtbar ist und trotz allem Unbehagen an der damit verbundenen Ungleichheit breit akzeptiert wird. Aber der Befähigungsansatz rückt in den Blick, dass kein Mensch aus sich heraus die Fähigkeiten entwickeln kann, die ihm ein gelingendes Leben ermöglichen und ihn zugleich in die Lage versetzen, einen Beitrag zum Wohlstand der Gesellschaft zu leisten. Eine Politik der Befähigung gibt sich nicht damit zufrieden, Chancengerechtigkeit im engen Sinne einzufordern, also darauf zu bestehen, dass die Positionen in der Gesellschaft nach Talent, Können und Leistungsbereitschaft vergeben werden. So wichtig es ist, Diskriminierung insbesondere nach Geschlecht, sozialer oder ethnischer Herkunft abzuwehren, dies ist nicht genug, um soziale Gerechtigkeit herzustellen. Denn Talent, Können und Leistungsbereitschaft entwickeln sich im Prozess der Sozialisation, der aufgrund der sozialen Herkunft und bestehender gesellschaftlicher Ungleichheit sehr unterschiedlich verläuft. Daher nagt am Leistungsprinzip ein berechtigter Zweifel. Eine Politik der Befähigung stellt sich der Herausforderung, das Mögliche zu tun, damit Menschen ihre Potentiale entfalten können. Sie ermöglicht einen Mittelweg zwischen dem illusionären Wunsch nach völlig anderen Verhältnissen und der resignativen Kapitulation vor verfestigter sozialer Ungleichheit.

Bedingungen für gelingende Befähigung zu schaffen, ist eine gesellschaftliche Herausforderung. Hier gibt es gravierende Defizite, die ich ausführlich behandelt habe. Der Befähigungsansatz kann den Blick auf Reformherausforderungen lenken, die übersehen werden, wenn der Diskurs zur sozialen Gerechtigkeit zu einseitig auf die Ver-

teilung materieller Ressourcen fokussiert wird.<sup>1</sup> Einkommen ist, wie Amartya Sen betont, *eine* wichtige Dimension, um Ungleichheit zu messen, aber Umverteilung muss nicht immer der beste Weg sein, um Ungleichheit der Einkommen zu reduzieren.<sup>2</sup> Verweigerte oder verpasste Befähigung verfestigt soziale Ungleichheit zu Lasten der Lebensperspektiven von Menschen; auch ein massiver Ausbau materieller Umverteilung – wenn sich denn dafür eine politische Mehrheit fände – kann dies nicht ausgleichen. Wer Ungleichheit begrenzen will, muss sich um die Prozesse kümmern, die Ungleichheit wachsen lassen und verfestigen, bevor die Maschinerie des umverteilenden Sozialstaats überhaupt einsetzt. Wenn es um Lohnpolitik oder Tarifbindung oder andere Stellschrauben geht, die die Verteilung der Markteinkommen bestimmen, ist dies im Diskurs zu Gerechtigkeit völlig unstrittig. Das Gleiche sollte auch für befähigende Politikansätze gelten. Auch sie setzen vor der Umverteilung an. Dies festzustellen bedeutet keineswegs, die Bedeutung materieller Umverteilung gering zu schätzen.

Der Befähigungsansatz nimmt den gesellschaftlichen Kontext in den Blick und verweist zugleich auf Eigenverantwortung und Selbstsorge. In dem Ausmaß, in dem Menschen über Verwirklichungschancen verfügen, sind sie – auch Menschen in prekären Lebenslagen – nicht einfach nur Opfer der externen Bedingungen, denen sie ausgesetzt sind. Es gibt vielfältige Mechanismen der Selbstexklusion und des selbstschädigenden Verhaltens, die aus den jeweiligen Sozialisations- und Lebenserfahrungen heraus zu verstehen sind. Sie sind in den Blick zu nehmen, nicht um den Status quo zu rechtfertigen oder Untätigkeit zu begründen, sondern um überhaupt die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Politik der Befähigung zu legen. Wo immer diese ansetzt, sie ist als entscheidendes Element ihrer Wirkungskette darauf angewiesen, dass Menschen Optionen der Befähigung aufgreifen. Das kann auch bedeuten, Hilfe anzunehmen, um selbstschädigende Routinen aufzugeben. Man kann nicht befähigt werden, sondern man kann sich nur selbst befähigen. Die gesellschaftliche Verantwortung besteht also nicht darin, Menschen, auch nicht Menschen am unteren Rand, ihre Befähigung abzunehmen, sondern für Bedingungen zu sorgen, unter denen Befähigung gelingen kann. Da der Befähigungsansatz sowohl persönliche als auch so-

ziale Faktoren erfasst, die bei der Umwandlung von Ressourcen in Verwirklichungschancen wirken, blendet er gesellschaftliche Verantwortung gerade nicht aus. Aber er unterschlägt nicht die Bedeutung der persönlichen Verantwortung. Eine Politik der Befähigung erweitert Verwirklichungschancen und damit die Grundlagen autonomen Handelns; Autonomie und Verantwortung sind untrennbar verbunden. Wer die Dimension der persönlichen Verantwortung leugnet, macht Menschen zu Opfern ihrer Umweltbedingungen ohne jegliche Autonomie. Er spricht ihnen damit zugleich die Fähigkeit ab, über sich nachzudenken, sich in ihrem Leben für oder gegen bestimmte Alternativen zu entscheiden und sich selbst zu ändern.<sup>3</sup> Eine Politik, die von dieser Annahme ausgeht, kann nicht befähigend wirken.

Es gibt weitere ideologische Vorbehalte, die im Wege stehen, wenn es darum geht, mithilfe des Befähigungsansatzes unseren Diskurs über soziale Gerechtigkeit zu weiten. Es ist verfehlt, dem Befähigungsansatz eine „neoliberale“ Agenda zu unterstellen, als wolle er Bürgerinnen und Bürger auf den Markt zurichten, statt Märkte so sozial einzuhegen, dass sie lebensdienlich sein können. Nichts im Werk von Amartya Sen oder Martha Nussbaum rechtfertigt einen solchen Vorwurf. Auch eine sozial eingehegte Marktwirtschaft ist auf befähigte und verantwortlich handelnde Akteure angewiesen. Warum sollte es falsch sein, wenn eine Politik der Befähigung auch dazu beiträgt, die personalen Grundlagen einer leistungsfähigen Marktwirtschaft zu sichern, ohne die es weder Wohlstand noch einen ausgebauten Sozialstaat gäbe? Befähigung erhöht auch die Resilienz der Menschen, in für sie belastenden Veränderungen zurechtzukommen. Aber auch das stützt nicht den Vorwurf, es ginge allein darum, Menschen für den Markt fit zu machen *statt* sie zu schützen. Befähigung und Schutz sind kein Widerspruch. Auch ein schützender Staat kann niemand, wenn er die Dynamik eines marktwirtschaftlichen Systems nicht zerstören will, ein veränderungsfreies Leben unter einer Käseglocke zusichern. Daher ist es kein Ausdruck „neoliberaler“ Verirrung, sondern sozialer Verantwortung, wenn Politik sich auch der Aufgabe stellt, Bedingungen zu schaffen, damit Bürgerinnen und Bürger sich befähigen können, in diesen Veränderungen ihr Leben zu führen.

Der Befähigungsansatz beschränkt sich nicht auf solche instrumentellen Funktionen. Er ist freiheitsorientiert, es geht letztlich darum, die Verwirklichungschancen von Menschen so zu erweitern, dass sie ein Leben führen können, das sie wertschätzen. Das gilt für Menschen aller sozialen Schichten. Dass bei den konkreten Politikansätzen und Beispielen in diesem Buch vorrangig Menschen am unteren Rand der Gesellschaft im Blick standen, bedeutet nicht, dass Fragen der Befähigungsgerechtigkeit nur dort relevant wären. Aber dort gibt es die bei weitem größten Defizite und politischen Versäumnisse.

Eine Politik der Befähigung nimmt Einfluss auf die Lebensentscheidungen von Menschen, idealiter erfolgt dieser Einfluss durch die Erweiterung ihrer Verwirklichungschancen, aus denen sie eine bewusste Wahl treffen. Antipaternalistische Radikalrhetorik verkennt, dass Menschen *Humans* und nicht *Econs* sind und somit eines gewissen Schutzes bedürfen. Und dennoch muss eine Politik der Befähigung die Autonomie der Bürgerinnen und Bürger respektieren und dort, wo sie Menschen vor sich selbst zu schützen versucht, stets nach dem Prinzip des schonendsten Paternalismus handeln. Auch in der Mitte der Gesellschaft akzeptieren wir ein gewisses Maß an staatlichem Paternalismus, etwa in Form von Versicherungspflichten. Mit überwältigenden Mehrheiten erteilen Bürgerinnen und Bürger in Wahlen und Umfragen dafür ihre Zustimmung – doch wohl nicht, weil ihnen Autonomie nichts bedeutet, sondern weil sie berechtigte Zweifel hegen, ob sie ganz ohne das Korsett sozialstaatlicher Regelungen stets ihre langfristigen Interessen im Blick haben. Weil das so ist, sollte man den Paternalismusbvorbehalt nicht missbrauchen, um nun ausgerechnet am unteren Rand der Gesellschaft soziale Untätigkeit als Respekt vor Autonomie zu rechtfertigen. Dennoch: Engagiertes soziales Handeln muss respektvoll sein, der Versuch, Verhalten zu beeinflussen, ohne dabei zugleich aufzuklären und damit die Voraussetzungen für bewusste Entscheidungen zu verbessern, ist übergriffig. Jede Politik der Befähigung muss Grenzen akzeptieren.

Es wird Menschen geben, die nicht (mehr) die Kraft haben, neue Optionen aufzugreifen, bisherige Routinen aufzugeben und die Anstrengung der Befähigung auszuhalten. Das muss ein freiheitlicher Sozialstaat akzeptieren – wie auch akzeptiert werden muss, dass scheiternde Befähigung Folgekosten in den Sicherungssystemen her-

vorrufen. Scheitern setzt nicht das Recht auf ein Leben in Würde außer Kraft, einschließlich eines Mindestmaßes „an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“<sup>4</sup>, was im Bedarfsfall durch Grundsicherungsleistungen zu garantieren ist.

### **Befähigung: Anschlussfähig an unterschiedliche politische Denktraditionen**

Der Befähigungsansatz ist anschlussfähig an die unterschiedlichen politischen Traditionen der demokratischen Parteien, die grundsätzlich koalitionsfähig sein müssen, um die Regierungsfähigkeit in Bund und Ländern zu sichern. Der Befähigungsansatz mutet ihnen zugleich zu, einen Teil ihrer Gewissheiten zu überdenken.

Aus einer sozialdemokratischen Perspektive spricht für den Befähigungsansatz, dass er Benachteiligte in den Blick nimmt und sozialen Aufstieg befördern will. Dabei betont er, dass alle, damit Befähigung gelingt, auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen sind, die sie individuell nicht sicherstellen können. Allerdings muss man aus sozialdemokratischer Sicht den unproduktiven Vorbehalt aufgeben, der Befähigungsansatz leiste einer Individualisierung sozialer Notlagen Vorschub und habe einen „neoliberalen“ Geruch. Die weiterhin völlig vergiftete Debatte zur Bewertung der Agenda 2010 steht hier im Weg, da von Teilen der SPD und der Gewerkschaften investive, aktivierende und befähigende Ansätze der Sozialpolitik gleichermaßen unter Verdacht gestellt werden, einem Abbau sozialer Rechte Vorschub zu leisten. Aber eine solche Blockade sollte nicht unüberwindbar sein. Der SPD würde helfen, wenn sie in den aktuellen sozialpolitischen Auseinandersetzungen ein wenig mehr Stolz zeigen könnte auf ihre Leistungen bei Aufbau, Weiterentwicklung und Sicherung des sozialstaatlichen Schutzes, auch durch ihre Regierungsbeteiligung in der Großen Koalition.

Dass Befähigung zugleich auch Verantwortung bedeutet, steht in der Traditionslinie der SPD. In ihrem Godesberger Programm von 1959 wird der Anspruch auf Selbstverantwortung mit der Würde des Menschen begründet. Der Staat solle „Vorbedingungen dafür schaffen, daß der einzelne sich in freier Selbstverantwortung und ge-

sellschaftlicher Verpflichtung entfalten kann.“ Dem habe auch die Daseinsvorsorge des Sozialstaats zu dienen, „um jedem die eigenverantwortliche Selbstbestimmung zu ermöglichen und die Entwicklung einer freiheitlichen Gesellschaft zu fördern.“ Sogar Mitwirkungsvooraussetzungen der Bürger für eine erfolgreiche Sozialpolitik werden angesprochen. Es gelte, „das Bewußtsein der eigenen Verpflichtung zur Pflege der Gesundheit zu wecken.“ Der gleiche Duktus prägt auch die Ausführungen zur Familienpolitik: „Die Jugend muß befähigt werden, ihr Leben selbst zu meistern und in die künftige Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft hineinzuwachsen. Staat und Gesellschaft haben deshalb die Aufgabe, die Erziehungskraft der Familie zu stärken, sie in den Bereichen, die sie nicht ausfüllen kann, zu ergänzen und notfalls zu ersetzen.“<sup>5</sup> Eigenverantwortung ist im Godesberger Programm ein durch und durch positiv besetzter Wert.

Aus einer christdemokratischen Perspektive könnte der Befähigungsansatz auf programmatischer Ebene fruchtbar sein. Häufig wird in Programmaussagen der Union auf das christliche Menschenbild Bezug genommen. Seine Inhalte müssen aber, soweit sie nicht unmittelbar theologisch fundiert sind, einer mehr und mehr säkular denkenden Bevölkerung vermittelt werden. Der Befähigungsansatz kann hierzu einen Beitrag leisten, denn es geht ihm um die Entfaltung der Person und die Erweiterung ihrer Handlungsoptionen; es steht dann in ihrer Verantwortung, mit ihren Fähigkeiten ihr Leben zu gestalten.

Der Befähigungsansatz ist mit dem Leistungsprinzip vereinbar, das in programmatischen Aussagen der Union stark betont wird, aber er erweitert das traditionelle Konzept von Leistungs- und Chancengerechtigkeit. Leistungsfähigkeit ist Menschen nicht einfach gegeben oder nicht gegeben. Der Befähigungsansatz fordert uns heraus, das Mögliche zu leisten, schlechten Startchancen entgegenzuarbeiten und die Handlungsoptionen von Menschen so zu erweitern, dass sie in die Lage kommen, leistungsorientiert handeln zu können. Das mag Leistungsträgern, die in einem etwas naiven Stolz ihren beruflichen und wirtschaftlichen Erfolg allein auf ihre Anstrengungsbereitschaft zurückführen, der Zumutung aussetzen anzuerkennen, dass ihr Erfolg auch glücklichen Umständen geschuldet ist: ihren Begabungen, ihrer sozialen Herkunft und einem förderlichen Umfeld, in

dem sie ihre Potentiale entfalten konnten. Alle diese Faktoren bilden eine unentwirrbare Gemengelage.<sup>6</sup> Das stellt die Bedeutung der Leistungsbereitschaft keineswegs infrage, aber der erweiterte Blick würde die Empathie für Menschen am Rande der Gesellschaft fördern, auf die eine Politik der Befähigung angewiesen ist, um politische Mehrheiten zu finden.

Für die FDP in ihrer Tradition als Wirtschaftspartei gelten die Ausführungen bezüglich des Leistungsprinzips in gleicher Weise. In ihrer Tradition als Bürgerrechtspartei kann der Befähigungsansatz produktiv sein, wenn nicht allein die Abwehrrechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber einem potenziell übergriffigen Staat im Blick stehen, sondern auch die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit alle ihre laut Verfassung gleichen Bürgerrechte wahrnehmen können. Ohne eine Politik der Befähigung ist dem Ideal der politischen Gleichheit<sup>7</sup> nicht näherzukommen. Der Befähigungsansatz bietet ein geeignetes theoretisches Rüstzeug, wenn sich eine liberale Partei für Menschen öffnen will, die nicht zur Kernwählergruppe einer liberalen Partei gehören, und sie somit deutlicher zum Ausdruck bringen will, dass Freiheit nicht nur den Gutsituierten und Erfolgreichen gehört.<sup>8</sup>

Für die Grünen, die trotz gelegentlicher Ausflüge in paternalistische Bevormundung eine Partei mit freiheitlichem Impetus sind, bietet der Befähigungsansatz, da er freiheitsorientiert ist, Impulse für die Weiterentwicklung und Konkretisierung ihrer bildungs- und sozialpolitischen Positionen. Viele Wählerinnen und Wähler der Grünen sind durchaus erfolgreiche Leistungsträger, die ihren Status an ihre Kinder weitergeben möchten. Daher ist es auch für die Grünen herausfordernd, ihre programmatische Aussage, es sei „staatliche Aufgabe, ungleiche Startbedingungen aufgrund von sozialen Benachteiligungen, dem Wohn- und Lebensumfeld, von Diskriminierung oder Sprachvoraussetzungen *auszugleichen*“,<sup>9</sup> so umzusetzen, dass dies mit den Bildungsaspirationen der (gehobenen) Mitte kompatibel ist.

Am schwersten dürfte es für die Partei Die Linke sein, den Befähigungsansatz programmatisch aufzugreifen. In der Analyse der Partei sind soziale Probleme Ausfluss der kapitalistischen Eigentums- und Produktionsverhältnisse, sie sieht Kapitalismus und Demokratie als letztlich unvereinbar an und konstatiert zudem die Erosion des So-

zialstaats als Folge einer „neoliberal“ verblendeten Politik. Lösungen können daher aus ihrer Sicht nur in einer Systemtransformation liegen, der „Überwindung des kapitalistischen Ausbeutungssystems“, der Ausweitung der öffentlichen Kontrolle über die Unternehmen sowie in einem radikalen Ausbau der Umverteilung auf allen Feldern der Sozialpolitik.<sup>10</sup> Einer Politik der Befähigung kann in einem solchen Analyserahmen keine strategische Bedeutung zukommen. Eigenverantwortung wird eindeutig als neoliberaler Wert konnotiert.<sup>11</sup> Dort allerdings, wo Die Linke an der Regierung beteiligt ist und damit – notgedrungen oder aus Überzeugung – sich auf das Stückwerk der reformerischen Alltagsarbeit einlässt, verantworten auch Ministerinnen und Minister der Linken Projekte, die aus der Perspektive der Befähigung gut begründbar sind.

Nun mag aus dem bisher Gesagten der Eindruck entstehen, der Befähigungsansatz hätte Potential, zumindest unter Union, SPD, FDP und den Grünen parteipolitische Einigkeit zu erzeugen. Das kann er natürlich nicht leisten. Aber er kann der reformpolitischen Debatte Dimensionen eröffnen, die ausgeblendet werden, wenn Politik für soziale Gerechtigkeit auf Verteilungspolitik verengt wird. Er kann Probleme fokussieren, die der Stärkung von Menschen aus hoch belasteten Lebensverhältnissen im Weg stehen, Probleme, die sich nicht allein dadurch lösen, wenn Politik die Interessen der breiten Mitte angeht. Gelingende Befähigung kann zudem helfen, den Sozialstaat zu entlasten, dessen Sicherung sich Regierungen jedweder Zusammensetzung stellen müssen.

### **Wo bleiben die Visionen?**

Vielfältige Ansätze einer Politik der Befähigung wurden in diesem Buch exemplarisch angesprochen. Dabei geht es nicht um die Eröffnung völlig neuer politischer Ansätze, sondern schlicht darum, das befähigende Potential der vorhandenen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen und Initiativen möglichst gut zu erschließen. Der Befähigungsansatz öffnet dafür den Blick, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Er ist keine Blaupause für eine radikale Systemtransformation, mit der ein Hebel umgelegt wird, um Gerechtigkeits-

probleme auf einen Schlag zu lösen. Eine Systemtransformation ist zwingende Bedingung für die Entfaltung von Verwirklichungschancen, wenn Gesellschaften nicht demokratisch verfasst sind; Amartya Sen betont die Bedeutung der Demokratie und des durch sie ermöglichten öffentlichen Vernunftgebrauchs für unser Verständnis von Gerechtigkeit.<sup>12</sup> Aber Sen entwickelt keine Vision einer vollkommen gerechten Gesellschaft und er verzichtet auf einen solchen, wie er ihn nennt, „transzendentalen“ oder „utopischen“ Ansatz der Gerechtigkeit ganz bewusst. „Mit Sicherheit“, so Sen, „können sich Mitglieder eines jeden Gemeinwesens ausmalen, wie eine gewaltige, alles umfassende Reorganisation in Gang gesetzt werden könnte, die es auf einen Schlag in das Ideal einer vollkommen gerechten Gesellschaft verwandeln würde. Aber in den tatsächlichen Debatten über Gerechtigkeit, die uns ständig beschäftigen, hat der Traum vom Handstreich, der alles mit einem Schlag verändert, keinen Platz. Fragen nach Möglichkeiten, die vielfältigen Ungerechtigkeiten zu verringern, die unsere Welt charakterisieren, bestimmen den Bereich, in dem die Analyse der Gerechtigkeit Anwendung findet; der Sprung in die transzendente Vollkommenheit gehört nicht hierher.“<sup>13</sup>

Amartya Sen hat sich in seinem Werk „Idee der Gerechtigkeit“ nicht auf Karl Popper bezogen, der stets vehement vertreten hat, dass Veränderungen der sozialen Wirklichkeit nur im Stückwerk der reformerischen Alltagsarbeit möglich sind, dass Stückwerk-Politiker in überschaubaren Schritten handeln sollen, bei denen sie aus Versuch und Irrtum lernen können, und dass die gesellschaftliche Wirklichkeit nicht nach einem einheitlichen Plan neu erfunden und gestaltet werden kann.<sup>14</sup> Mit seiner Skepsis gegen Utopien vollkommener Gerechtigkeit denkt Sen ähnlich.

Eine Politik der Befähigung, die sich als reformerisches Stückwerk versteht, hat einen kommunikativen Nachteil gegenüber großen Sozialvisionen. Sie kann nicht, wie dies etwa Vertreter eines Bedingungslosen Grundeinkommens tun, die gleichzeitige Erfüllung einer Vielzahl von Wünschen und Sehnsüchten versprechen: Freiheit, Existenzsicherung ohne den Zwang zur Arbeit, gute Arbeitsbedingungen für alle, eine Welt ohne die Schrecken der Arbeitslosigkeit, die Sicherung der Demokratie, die Lösung der Herausforderung der Digitalisierung, die Bewältigung der Probleme

me des „alten“ Sozialstaats und zudem die Errichtung eine Gesellschaft ohne Konkurrenz und Neid, in der sich alle weitgehend unbeeinflusst von materiellen Überlegungen ihren Neigungen widmen und sich selbstlos um die anderen sorgen. Mit dem Grundeinkommen verbinden sich geradezu heilsgeschichtliche Erwartungen.<sup>15</sup> Gegenüber einem solch geräumigen Luftschloss fallen die Häuser und Hütten, die eine Politik der Befähigung in mühsamer Anstrengung zu bauen in der Lage ist, recht bescheiden aus. Aber sie haben den Vorteil, auf der Erde zu stehen und von irdischen Menschen bezogen werden zu können.

Ein Bedingungsloses Grundeinkommen auf der Höhe des heutigen Grundsicherungsniveaus, vulgo des Hartz IV-Satzes, mag bei hohen Steuern, die vom ersten Euro an auf alle wirtschaftlichen Aktivitäten erhoben werden müssen, im Bereich des Möglichen liegen – vorausgesetzt, nicht zu viele Menschen reduzieren in Anpassung an die neuen Verhältnisse ihre Beteiligung an der Erwerbsarbeit. Ob dies dann in das versprochene Reich der Freiheit führt, sei dahingestellt. Aber auch wenn ein solcher Systemwechsel eines Tages kommen sollte, änderte er nichts an der Dringlichkeit, unser Bildungssystem, die Arbeitsmarktpolitik, die diversen Instrumente des Sozialstaats und andere Politikfelder darauf auszurichten, dass Befähigung gelingt. Auch in der Welt des Grundeinkommens wird es Lebenswege geben, die ohne Intervention des Sozialstaats scheitern. Es ist nicht zu erkennen, warum sich mit dem Übergang von einer an Bedingungen gebundenen zu einer bedingungslosen Grundsicherung diese häufig sehr verfestigten individuellen Problemlagen auflösen sollten. In der Sicht des Ökonomen Thomas Straubhaar, einer der prominenten Befürworter des Bedingungslosen Grundeinkommen in Deutschland, löst dieses den Sozialstaat heutiger Prägung ab. „Ein resilienter Sozialstaat des 21. Jahrhunderts“, so Straubhaar, „muss auf die Leistungswilligen ausgerichtet sein, nicht auf die Leistungsverweigerer.“ Die Leistungsträger „müssen genauso gefördert werden, wie die Schwächeren gegen Not und Elend abzusichern sind.“<sup>16</sup> Ohnehin sieht Straubhaar bei Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen und damit geringer Produktivität keine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt. Wenn es durch Automaten „günstige Alternativen gibt, wird es

mehr denn je ökonomischer Unsinn, Menschen durch Arbeit zu verschleifen.“<sup>17</sup> In dieser Perspektive wird jedoch das Bedingungslose Grundeinkommen zur Stilllegungsprämie. Menschen, die in dieser Weise abgeschrieben werden, verlieren ihre Verwirklichungschancen. Die Rede von den Schwächeren oder gar den „Leistungsverweigerern“ in Abgrenzung zu den Leistungsträgern erinnert an die „Überflüssigen“, ein Unwort, das sich Mitte der 2000er Jahre auf dem Höhepunkt der Arbeitslosigkeit in Deutschland in der sozialwissenschaftlichen Literatur breitzumachen drohte.<sup>18</sup> Eine solche Begrifflichkeit birgt die Gefahr, Ausgrenzung als unvermeidbar zu betrachten. Nebenbei gesagt, Menschen können nicht nur durch Arbeit, sondern auch durch Nichtarbeit „verschlissen“ werden, wie die breite Evidenz zu den gesundheitlichen Folgen der Arbeitslosigkeit zeigt.<sup>19</sup> Wenn man will, dass auch Menschen mit äußerst belasteten Lebensverläufen eine Chance auf Teilhabe erhalten, verlore auch in der Welt des Grundeinkommens eine Politik der Befähigung nichts an ihrer Dringlichkeit. Das betrifft keineswegs nur den Aspekt der Teilhabe durch Arbeit, sondern auch ihre Teilhaberechte als Staatsbürgerinnen und Staatsbürger.

Wenn gegenüber der reformerischen Alltagsarbeit des Stückwerks, mit der auch eine Politik der Befähigung umzusetzen ist, der Vorwurf erhoben wird, sie sei nicht visionär genug, stellt sich zudem die Frage, was mit Visionen überhaupt gemeint ist. Sind es völlig andere gesellschaftliche Zustände, die dem in schwarzen Farben gemalten Status quo als lichte Alternative entgegengestellt werden, ohne sich auch nur im entferntesten darum zu kümmern, wie denn die Gesellschaft aus dem heutigen in den visionär ersehnten Zustand transformiert werden kann? Dann befindet man sich in einer Utopiefalle und die Utopie bleibt ein Luftschloss. Folgenlos ist sie dennoch nicht, denn sie diskreditiert die reformerischen Schritte, die zu gehen sind, um – ganz im Sinne von Amartya Sen und seiner Skepsis gegenüber Utopien vollkommener Gerechtigkeit – die Welt ein Stück weit gerechter zu machen. Das Klein-Klein der Reform erscheint, überblendet vom grellen Licht der Utopie, kaum der Rede wert. Oder geht es darum, dem politischen Diskurs um die Weiterentwicklung gesellschaftlicher Zustände Orientierung zu geben? Solche orientierenden „Realutopien“ sind eher auf

schrittweise Reformen ausgerichtet, sie „legen Augenmerk auf eine sorgfältige und im Zuge der Reformen wiederholte Wirkungsanalyse, um nicht nur a priori vermutete Vorteile der Alternativen zu preisen, sondern konkrete Wirkungen genauer zu untersuchen.“<sup>20</sup> Dann stellt man sich den Herausforderungen der Transformation und der Reformanstrengung schrittweiser Veränderung, dann ist man nicht so weit entfernt von den Positionen, die Popper oder Sen diesbezüglich einnehmen.

Ohne Zweifel, Reform braucht Orientierung, auch eine Politik des Stückwerks kann sich an anspruchsvollen Zielen orientieren, dies betonte auch Popper.<sup>21</sup> Der Anspruch, mehr Befähigungsgerechtigkeit zu verwirklichen, ist eine produktive Orientierung, gerade in einem Land, das über ein gut ausgebautes Bildungssystem und einen umfangreichen Sozialstaat verfügt, aber deutlich unter seinen Möglichkeiten bleibt, Menschen zu unterstützen, ihre Potentiale zu entfalten. Die Veränderungen, die dafür notwendig sind, sind höchst herausfordernd; ganz so visionslos, wie er im Vergleich zu Großutopien zu sein scheint, ist der Befähigungsansatz nicht. Wird es gelingen, den engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildung zu lockern? Kann die auf soziale Distinktion bedachte bürgerliche Mitte dafür gewonnen werden, gute Bildung für alle nicht zu torpedieren? Kann der Anspruch eingelöst werden, dass alle, die ein Recht auf Hilfe haben, diese auch erhalten? Gelingt es, Präventionsdilemmata abzubauen und Kooperationsblockaden zu überwinden? Können die staatlichen Institutionen so agieren, dass sie Hilfe (wie) aus einer Hand leisten, um Menschen mit ihren individuellen Problemlagen gerecht zu werden, und gelingt es, Hilfe und Befähigung zu verbinden? Kommen wir voran damit, dem hehren Prinzip, Betroffene zu beteiligen, mehr Leben einzuhauchen, so dass sie Akteure ihres Lebens werden, auch unter widrigen Bedingungen? Können die Lebensbedingungen in abgehängten Stadtteilen so verbessert werden, dass die Wohnadresse nicht zu einem zusätzlichen Faktor der Benachteiligung wird? Gelingen so mehr Aufstiege aus dem Abseits? Gemessen an den heilsgeschichtlichen Erwartungen, die mit dem Bedingungslosen Grundeinkommen verbunden sind, sind dies alles sehr irdische Fragen. Aber könnten sie als Ertrag zäher Reformbe-

mühungen eines Tages mit Ja beantwortet werden, würde dies in den Lebensperspektiven vieler Menschen und der realen Freiheit, mit der sie ihr Leben gestalten können, einen großen Unterschied machen. Die Gesellschaft wäre ein Stück gerechter.



## Anmerkungen

### 1. Einleitung: Vor sozialer Spaltung nicht kapitulieren!

- 1 Zur Kritik dieser Engführung siehe Allen (2020), S. 14, 90, 208.
- 2 In Anlehnung an den Titel von Mau u. a. (2015).
- 3 3 Rössler (2017), S. 60 f., 154.

### 2. Befähigung: die vernachlässigte Dimension sozialer Gerechtigkeit

- 1 Vgl. Honneth (2008), S. 7–9.
- 2 Miller (2008), zum Folgenden insb. S. 67–74; 111–116, 258–264.
- 3 Ausführlich hierzu: Verheyen (2018), insb. Kap. 1 und 7.
- 4 Miller (2008), Kap. 4.
- 5 Hierzu Fuchs-Goldschmidt u. a. (2016).
- 6 Vgl. hierzu Miller (2008), S. 154–156.
- 7 Miller (2008), S. 71–74.
- 8 Miller (2008), S. 71 f.
- 9 Sen (2010), S. 123 f.
- 10 Sen (2010), S. 55.
- 11 Vgl. Sen (2010), S. 124–134; Sen (2006); Neuhäuser (2013), S. 92–95.
- 12 An erster Stelle in Auseinandersetzung mit der Theorie der Gerechtigkeit von John Rawls (1975); vgl. Sen (2010), u. a. S. 80–102, 288–292.
- 13 Sen (1979).
- 14 Sen (2001).
- 15 Sen (2000), S. 13.
- 16 Übersetzt nach Sen (2001), S. 18.
- 17 Sen (2000), S. 13.
- 18 Sen (2010), S. 260 f.; Robeyns (2016 a), Ch. 2.1.
- 19 Neuhäuser (2013), S. 17; siehe Robeyns (2016 a), Ch. 3.1, die die Begriffe *opportunities/capabilities* und *functionings/achievements* jeweils synonym verwendet.
- 20 Robeyns (2016 a), Ch. 2.1.
- 21 Robeyns (2017), S. 52.
- 22 Sen (2010), S. 283, 286–288; Sen (2000), S. 95.
- 23 Vgl. das Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens von Straubhaar (2017); kritisch dazu Cremer (2019).
- 24 Sen (2000), S. 106 (Hervorhebung im Original).
- 25 UNDP (2018), S. 1 f.
- 26 Sen (2000), S. 121.
- 27 Sen (2000), S. 121.
- 28 Sen (2000), S. 33–36, 121. Sen stützt sich auf Daten zur Lebenserwartung in den 1990er Jahren.
- 29 Sen (2010), S. 289; siehe hierzu Robeyns (2017), S. 45–47.

- 30 Robeyns (2017), S. 49.  
 31 Sen (2010), S. 365–372; Drèze u. a. (1989), S. 210–215.  
 32 Sen (2007), S. 64–68; Sen (2010), Kap. 15.  
 33 Robeyns (2017), S. 98–107.  
 34 Robeyns (2017), S. 153.  
 35 Nussbaum (2010), S. 104.  
 36 Nussbaum (2010), S. 112–114.  
 37 Nussbaum (2010), S. 105.  
 38 Vgl. hierzu Dabrock (2010), S. 26–31; Lange (2014), S. 41–45.  
 39 Resolution 70/1 der Generalversammlung, 25.09.2015.  
 40 Robeyns (2017), S. 159.  
 41 Urteil des Ersten Senats vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09, Leitsatz 1.  
 42 Siehe hierzu Robeyns (2017), S. 155 f.  
 43 Sen (2010), S. 322.  
 44 Sen (2010), S. 323.  
 45 Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen nach Dezi-  
 len 1991–2016 vgl. Grabka u. a. (2019), S. 346, vgl. auch Cremer  
 (2018), S. 44–46.  
 46 Miller (2008), S. 42, 47 f.  
 47 Siehe hierzu Miller (2013), Ch. 5, insb. S. 122–127.

### 3. Bessere Bildung bei weniger Ungleichheit ist möglich!

- 1 Sehr prominent Okin (1989), S. 16: „Any claims that equal oppor-  
 tunity exists are therefore completely unfounded.“ Hierzu Miller  
 (2013), Ch. 5.  
 2 Becker-Mrotzek u. a. (2019); OECD (2019 a), S. 35–45.  
 3 Die unterste Kompetenzstufe wird nochmals in drei Unterstufen dif-  
 ferenziert.  
 4 OECD (2019 a), S. 17, 96.  
 5 OECD (2019 a), S. 94–97; Weis u. a. (2019 a), S. 51–55.  
 6 Weis u. a. (2019 a), S. 56–59.  
 7 Trumpa u. a. (2017), S. 52.  
 8 OECD (2019 a), S. 310.  
 9 Schleicher (2019), S. 24 f.; Weis u. a. (2016), S. 251 f.; vgl. auch  
[www.lesen-in-deutschland.de](http://www.lesen-in-deutschland.de); [www.biss-sprachbildung.de](http://www.biss-sprachbildung.de) (Zugriff:  
 19.03.2021).  
 10 OECD (2019 a), S. 67, 69, 310; OECD (2019 c), S. 4.  
 11 Pressemeldung BMBF, 149/2019, 03.12.2019.  
 12 Pressemeldung 03.12.2019 auf [www.tum.de](http://www.tum.de) (Zugriff: 19.03.2021).  
 13 Weis u. a. (2019 a), S. 61, 68–71.  
 14 Hohn u. a. (2013), S. 237.  
 15 Weis u. a. (2019 a), S. 58 f. Unter Kompetenzstufe 2: Estland  
 11,1 %; Irland 11,8 %; Finnland 13,5 %; OECD (2019 a), S. 99  
 und <https://doi.org/10.1787/888934028558> (Zugriff: 19.03.2021).  
 16 Index of Economic, Social and Cultural Status (ESCS); Weis u. a.  
 (2019 b), S. 133 f.; OECD (2019 b), S. 54 ff.  
 17 OECD (2019 b), S. 256; siehe auch Weis (2019 b), S. 138–142.

- 18 Weis (2019 b), S. 146.  
 19 Weis (2019 b), S. 134, 157.  
 20 OECD (2019 b), S. 187.  
 21 Weis (2019 b), S. 154–156.  
 22 Grotlüschen u. a. (2012), Grotlüschen u. a. (2020), S. 15 f., 20 f.  
 23 Diedrich u. a. (2019), S. 83–97.  
 24 Weis u. a. (2019 b), S. 140–142; OECD (2019 a), S. 65, 99; 152;  
 OECD (2019 b), S. 60.  
 25 OECD (2019 b), S. 179 f.  
 26 OECD (2019 b), S. 187; Weis (2019 b), S. 140–142.  
 27 Hierzu Tillmann (2016 a).  
 28 Baumert (2016), S. 229, 232.  
 29 Münch (2018), S. 77 ff., 222.  
 30 Vgl. Unstatistik des Monats, 02.12.2019; <http://www.rwi-essen.de/unstatistik/97/> (Zugriff: 19.03.2021).  
 31 <https://www.erziehungskunst.de/artikel/reifepreuefung/> (Zugriff:  
 19.03.2021).  
 32 Schleicher (2019), S. 186.  
 33 Schleicher (2019), S. 193 f.  
 34 <https://www.dphv.de/organisation/portrait.html> (Zugriff:  
 19.03.2021).  
 35 Jennessen u. a. (2013), S. 50–54.  
 36 Tillmann (2016 b), S. 222 f.  
 37 Tillmann (2016 b), S. 223 f.

#### 4. Duldet die bürgerliche Mitte Befähigung für alle?

- 1 Wößmann u. a. (2019), S. 6–8.  
 2 Wößmann u. a. (2019), S. 10 f.  
 3 Vgl. auch Can u. a. (2014), S. 173 f.; Miller (2008), Kap. 4, insb.  
 S. 111 ff.  
 4 Wößmann u. a. (2019), S. 11 f.  
 5 Hofer u. a. (2019), S. 122.  
 6 Vgl. OECD Datenbank, Tabelle II.B1.5.16. <https://doi.org/10.1787/888934038666> (Zugriff: 19.03.2021).  
 7 Bude (2011).  
 8 Pollak (2018), S. 266–270.  
 9 Nachtwey (2016), S. 13, 158.  
 10 Daten für 1976 bis 2016; Pollak (2018), S. 266–269.  
 11 Repräsentative Befragung der Bevölkerung zwischen 30 und 59 Jahren; Köcher (2018), S. 19–21.  
 12 Beck (1986), S. 237–242.  
 13 Beck (2005), S. 33 f., 36.  
 14 Hadjar u. a. (2017), S. 224.  
 15 Piopiunik u. a. (2017).  
 16 Daten des European Social Survey (ESS) 2008 und 2016; Diermeier  
 u. a. (2019), S. 25–28; 31–35.  
 17 Töller u. a. (2011), S. 504–514.

- 18 Interview in Der Standard (Wien), 18./19.04.2015, S. 8, siehe auch Nassehi (2015), S. 52–54.
- 19 Bude (2011), S. 18, siehe auch 23, 99 f.
- 20 Görlitz u. a. (2018).
- 21 Klemm u. a. (2018), S. 34–36, 42–51.
- 22 Hartmann (2018), S. 435 f.
- 23 Art. 7, Abs. 4, Satz 3 GG.
- 24 Wrase u. a. (2017), S. 37 ff.

### **5. Bildungsgerechtigkeit fördern, ohne die Bildungsaspirationen der Mitte zu gefährden**

- 1 Vgl. hierzu Wittek u. a. (2017), S. 13.
- 2 Schleicher (2019), S. 81, 160–162, Trumpp u. a. (2017), S. 51, 64–73.
- 3 Tillmann (2016 b), S. 220–222.
- 4 Bourdieu u. a. (2007), S. 95–105. Die französische Erstpublikation datiert von 1964.
- 5 Bude (2011), S. 24–33; Drinck (2017), S. 95–97, 102 f.
- 6 Bourdieu (2004).
- 7 Miethe (2017), S. 688–698, 701.
- 8 So etwa Nachtwey (2016), S. 154.
- 9 Butterwegge (2019), S. 754.
- 10 Christoph u. a. (2017), S. 3–6.
- 11 Miller (2008), S. 79 f., Allen (2020), S. 73–76, 221 f.
- 12 Rathmann (2019).

### **6. Herausforderung des Sozialstaats: Helfen und zugleich befähigen**

- 1 Seit 2012 gesetzlich abgesichert in § 3 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG).
- 2 Vgl. die Übersicht des DIPF Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation. Keine landesweite Sprachstandserhebung wird in Sachsen-Anhalt durchgeführt. <https://www.bildungsserver.de/Sprachstandserhebungen-und-Sprachfoerderkonzepte-der-Bundeslaender-2308-de.html> (Zugriff: 19.03.2021).
- 3 § 16 a SGB II.
- 4 Neumann u. a. (2016), S. 1281.
- 5 Eickhorst u. a. (2016), S. 1276. Zur Hebammenhilfe vgl. § 24 d SGB V.
- 6 Rattay u. a. (2014), S. 885, 888.
- 7 Schmidtke u. a. (2018), S. 71–74.
- 8 Bezogen auf Elternbildung generell vgl. Bauer u. a. (2005), S. 273–276.
- 9 Neumann u. a. (2016).
- 10 Neumann u. a. (2016), S. 1286.
- 11 Bandura (1977); Bandura (1997).
- 12 Schwarzer u. a. (2002), S. 37 f.

- 13 Schwarzer u. a. (2002), S. 35–39.
- 14 Schwarzer u. a. (2002), S. 42.
- 15 Schwarzer u. a. (2002), S. 43.
- 16 Schunk u. a. (2016), S. 36.
- 17 Interview in Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 8.10.2006, S. 4. Hintergrund der Äußerung von Beck war eine Umfrage im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, die ein „Abgehängtes Prekariat“ ermittelte, dem 8 % der Bevölkerung zugerechnet wurden. Vgl. Neugebauer (2007), S. 82 ff.
- 18 Huber (2006).
- 19 Hierzu Schiek u. a. (2019), S. 14 ff.
- 20 Schiek u. a. (2019), S. 26.
- 21 Schiek u. a. (2019), Kap. 4.2 bis 4.4.
- 22 Schiek u. a. (2019), S. 123.

## 7. Menschen zur Selbstwirksamkeit ermutigen

- 1 Art. 6 Abs. 2 u. 3 GG.
- 2 Hofmann, Art. 6, Rn. 44. In: Schmidt-Bleibtreu u. a. (2018).
- 3 Vgl. Renner (2010), S. 1052.
- 4 DGSF (2020), S. 5; zum Verhältnis von Hilfestellung und Kontrolle S. 11–51.
- 5 Prüfmann u. a. (2016), S. 1298.
- 6 Sofern das Landesrecht keine andere Regelung trifft, KKG § 3.
- 7 Hierzu Renner u. a. (2016).
- 8 NZFH (o. J.); Scharmanski u. a. (2016).
- 9 Auswertung von 900 Dokumentationen zum Einsatz von Gesundheitsfachkräften in Familien; Renner u. a. (2016).
- 10 Scharmanski u. a. (2019), S. 15.
- 11 Steffen u. a. (2018), S. 14.
- 12 Scharmanski u. a. (2019), S. 14.
- 13 Scharmanski u. a. (2019), S. 28.
- 14 Jahresmitte 2019, Qualitätsverbund Babylotse (2019), S. 9.
- 15 Metzner u. a. (2017).
- 16 Prüfmann u. a. (2016), S. 1295–1297; Renner (2010), S. 1052.
- 17 DGKJ (2020).
- 18 DGKJ (2020), S. 20–29.
- 19 DCV u. ISS (2012), S. 15.
- 20 Zum Folgenden: DCV (2012a); DCV u. ISS (2012), Wössner (2011). Der Deutsche Caritasverband ist Markeninhaber von HOT.
- 21 Zit. nach Wössner (o. J.).
- 22 Fitzenberger (2020).
- 23 Hierzu Cremer (2018), S. 58–71.
- 24 Beste u. a. (2016).
- 25 Kerschbaumer (2018), S. 84.
- 26 Kerschbaumer (2018), S. 85.
- 27 Freier (2016), S. 136–141.

- 28 Diese und andere Beispiele sozialer Aktivierung: Freier (2016), S. 100–109, 193–197.
- 29 Freier (2016), S. 199.
- 30 Hirsland u. a. (2019), S. 5.
- 31 Cremer (2007).
- 32 Zum folgenden siehe Cremer (2017), S. 169–174.
- 33 § 16 d, Abs. 1 SGB II.
- 34 Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ 2015–2018; vgl. Brüssig u. a. (2019).
- 35 § 16 e SGB II; Lohnkostenzuschuss von 75 % im ersten und 50 % im zweiten Jahr.
- 36 § 16 i SGB II.
- 37 Bundesregierung (2018), S. 16.
- 38 11.10.2018, Statement auf [www.spdfraktion.de](http://www.spdfraktion.de) (Zugriff: 19.03.2021).
- 39 Interview in Focus Magazin, Nr. 46, 10.11.2018, S. 31 f.
- 40 Umweltdezernent Werner Neumann und der Caritasmitarbeiter Ulrich Schäferbarthold und sein Team.
- 41 Mit 110 Euro werden die Haushalte, mit 65 Euro die Kommunen entlastet; Stromspar-Check (2020).

## 8. Blockaden wegräumen: Hilfen (wie) aus einer Hand

- 1 Hierzu im Detail: Lohse u. a. (2017), S. 34–110.
- 2 Fischer u. a. (2019), S. 4
- 3 § 16 SGB VIII; Präventionsgesetz vom 17.07.2015, Art. 5.
- 4 § 46 a SGB XII. 2009 betrug der Anteil des Bundes erst 13 % (§ 46 a SGB XII a.F.).
- 5 Die Kommunen werden mittelfristig um 3,4 Mrd. Euro pro Jahr entlastet; BT-Drs. 19/20598, S. 2.
- 6 GG-Änderung vom 29.09.2020.
- 7 Zwischen 2000 und 2018 sind die Kosten der Hilfen zur Erziehung von 4,7 auf 10,7 Mrd. Euro gestiegen (Monitor Hilfen zur Erziehung 2020, S. 5), gemessen an der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoverdienste für Arbeitnehmer in Vollzeit entspricht dies einem realen Anstieg von knapp 50 %.
- 8 Lohse u. a. (2017), S. 50–56.
- 9 Bundesrat, Plenarprotokoll 880. Sitzung, 25.02.2011, S. 79 f.; Bundestag, Plenarprotokoll 17/94, 25.02.2011, S. 10718, 10726 f., 10788.
- 10 Henneke, Vorb. v. Art. 83, Rn. 22–37, Art. 91 e. In: Schmidt-Bleibtreu u. a. (2018).
- 11 Lohse u. a. (2017), S. 60.
- 12 Urteil vom 9.02.2010, Leitsatz 1.
- 13 Cremer (2020).
- 14 Zur Abgrenzung der Zuständigkeit von Jobcenter und Familienkasse wäre ein Mindestumfang sozialversicherungspflichtiger Beschäf-

- tigung zu definieren, ab dem die Zuständigkeit der Familienkasse greift. Zu weiteren Reformoptionen siehe Schöb (2020).
- 15 Buslei et. al. (2019), S. 916 f.
- 16 Zum Konzept: Hinte u. a. (2014), S. 45–83; Wössner (2020), S. 7–16.
- 17 BAGFW (2015).
- 18 Becher (2020), S. V.
- 19 Domnick (2020), S. 159.
- 20 Beispiele aus dem Quartiersmanagement Unterliederbach der Caritas Frankfurt auf [www.caritas-frankfurt.de](http://www.caritas-frankfurt.de) (Zugriff: 19.03.2021).
- 21 Beispielsweise in Hamburg <https://www.ikm-hamburg.de/projekte/kiezlaeuferin> (Zugriff: 19.03.2021).
- 22 Projekt JOBwärts, Kooperative Gesamtschule Schneverdingen (Preisträger 2017 „Starke Schule. Deutschlands beste Schulen, die zur Ausbildungsreife führen“) <https://www.kgs-schneverdingen.com/> (Zugriff: 19.03.2021).
- 23 Domnick (2020).
- 24 Tamm (2012); DCV (2012 b); Zum Vergleich auf Datenbasis 2017: <https://www.caritas.de/bildungschancen> (Zugriff: 08.10.2020). Der Bildungsbericht 2020 weist für 2018 einen Anteil der Schüler, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen, mit 6,8 % aus. Die Quote war zwischen 2006 (8,0 %) und 2013 (5,7 %) rückläufig, steigt in den letzten Jahren aber wieder. Dies ist nur teilweise durch die fluchtbedingte Zuwanderung 2015 und 2016 bedingt. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020), S. 144 f.
- 25 Land Brandenburg, Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit <https://gesundheitsplattform.brandenburg.de> (Zugriff: 19.03.2021).
- 26 So im Armutsbericht 2019 der Stadt Karlsruhe (2019), S. 42.
- 27 Dies erfolgte bis PISA 2006.
- 28 BMWi-Beirat (2017).
- 29 Urteil vom 9.02.2010.
- 30 Zur Facharztversorgung in Neukölln: IGES (2017).
- 31 Zu umweltbezogener Verfahrensgerechtigkeit vgl. Böhme u. a. (2018), Köckler (2017), S. 217–221.

## 9. Stadtentwicklung ist kein Gedöns

- 1 Siehe hierzu Kurtenbach (2017), S. 44–55.
- 2 Beispielsweise die Siedlung Neue Vahr in Bremen; Kramper (2013), S. 14–16.
- 3 Reinecke (2013), S. 27 am Beispiel des Märkischen Viertels Berlin.
- 4 Kramper (2013), S. 19.
- 5 Heppner (2013), S. 79 f. am Beispiel der Siedlung Auf der Horst, Garbsen bei Hannover.
- 6 Mitscherlich (1965).
- 7 Kramper (2013), S. 23 f.; Reinecke (2013); Gerhard u. a. (2011), S. 140 f.

- 8 Kramper (2013), S. 22.
- 9 Vgl. beispielsweise für den Stadtteil Emmertsgrund in Heidelberg: Stadt Heidelberg (2018), S. 72, 86, 112, 140. Zu den Sozialstrukturdaten der Fördergebiete Soziale Stadt vgl. Goebel u. a. (2015), S. 10–25; BBSR (2020).
- 10 Kurtenbach (2017), S. 226 f.
- 11 Weinbauer (2013).
- 12 Hinz u. a. (2017), S. 398–402.
- 13 Orwat (2019), S. 27–33, zahlreiche Beispiele S. 34 ff.
- 14 Britz (2008), S. 124 f.
- 15 Britz (2008), S. 2–11; 127.
- 16 Zu den Folgen der Etablierung großer Wohnungskonzerne für die Stadtentwicklung vgl. Spars (2018).
- 17 BBSR (2017), S. 71–75, 110 f.
- 18 BBSR (2017), S. 71 f.
- 19 BBSR (2017).
- 20 Heinrich (2018), 156 f.
- 21 Heinrich (2018), S. 135–242.
- 22 Abt u. a. (2017).
- 23 Zentrum Liberale Moderne (2019), S. 76.
- 24 BBSR (2017), S. 99–104.
- 25 Glatter u. a. (2020), S. 176.

#### 10. Der Staat schafft es nicht allein

- 1 Siehe hierzu Enquete-Kommission (2002), S. 33 f.
- 2 Zur Debatte zu Bürgerpflichten und Bürgertugenden siehe den Zweiten Engagementbericht; Deutscher Bundestag (2017), S. 94 f., 98–104.
- 3 Deutscher Bundestag (2017), S. 93.
- 4 Ausführlich hierzu Cremer (2018), S. 92–180.
- 5 Spiegel u. a. (2018), S. 48 f., 76 f. Auch das im Vergleich zur hauptamtlichen Arbeit begrenzte Arbeitsvolumen des Ehrenamts spricht gegen eine Verdrängung hauptamtlicher Tätigkeit.
- 6 Cremer (2017), S. 85–89.
- 7 Schiek u. a. (2019), S. 87 f.
- 8 Rössler (2017), S. 54, Hervorhebung im Original.
- 9 Wenzler-Cremer (2016); Müller-Kohlenberg (2018).
- 10 Wenzler-Cremer (2016), S. 239–243; Müller-Kohlenberg (2018), S. 21 f., 72–79.
- 11 Wenzler-Cremer (2018 a).
- 12 Spielen – Austauschen – Lernen – Achtsam – Miteinander.
- 13 Wenzler-Cremer (2018 b).
- 14 Kosse u. a. (2020).
- 15 Müller-Kohlenberg (2018), S. 231.
- 16 Falk (2016).
- 17 Wenzler-Cremer (2016).
- 18 Resnjanskij u. a. (2021).

- 19 Enquete-Kommission (2002), S. 48 f.; Deutscher Bundestag (2017), S. 196–198.
- 20 Zentrum Liberale Moderne (2019), S. 94.
- 21 Ausführlich hierzu Fischer (2012), S. 182–205.
- 22 Nolte (2005), S. 85.
- 23 Fischer (2012), 192 f., 231 ff., 249 f.; siehe auch Schenkel (2007), S. 116.
- 24 Deutscher Bundestag (2017), S. 300 f.
- 25 Seifert u. a. (2019), S. 179; dort viele weitere Beispiele.
- 26 Siehe hierzu auch den Vorschlag einer geförderten Bürgerarbeit, Zentrum Liberale Moderne (2019), S. 95 f.

### 11. Der Sozialstaat in der Pandemie

- 1 Krämer (2020), S. 31.
- 2 Huber u. a. (2020), S. 53–57.
- 3 Anger u. a. (2020), 5–7.
- 4 Wößmann (2020), S. 39, 41 f.
- 5 Klitzing (2020), S. 22.
- 6 Jentsch u. a. (2020).
- 7 Voßkuhle (2020), S. 206, 208.
- 8 Interview in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.04.2020. Vgl. auch Dritte Ad-hoc-Stellungnahme der Leopoldina, S. 2 f., 13 f., Leopoldina (2020).
- 9 DGKH u. a. (2020).
- 10 Voßkuhle (2020), S. 210.
- 11 Vgl. die nicht-repräsentative Online-Befragung von ca. 8.000 Eltern, Langmeyer u. a. (2020), S. 1 f., 5–8; dort Angaben zur Häufigkeit der Kontaktaufnahme und der dabei genutzten Medien; vgl. auch die Befragung von 310 Lehrkräften, Vodafone (2020). Die Wahrnehmungen von Lehrkräften und Eltern decken sich nur bedingt. Vgl. auch Huebener u. a. (2020) zu deutlichen Unterschieden beim Zugang zu Lernmaterialien.
- 12 Kaiser (2020), S. 3.
- 13 Henn u. a. (2020).
- 14 AGJ (2020), S. 3, siehe auch Böllert (2020), S. 182 f.
- 15 Vodafone (2020), S. 4.

### 12. Befähigung: Ablenkungsmanöver im Verteilungskampf?

- 1 Alle Leute aus: Zeit im Bild, ORF, 28.11.2018 <https://www.facebook.com/ZeitimBild/videos/1159267957559276/> (Zugriff: 19.03.2021).
- 2 Verfassungsgerichtshof (Österreich), Erkenntnis vom 12.12.2019, Rz. 84–88, 104–112.
- 3 Zu Fallstricken der Interpretation siehe Fischer u. a. (2016).
- 4 Stockhausen u. a. (2020), S. 10–12, 15–18, siehe auch Grabka u. a. (2020), S. 319–321.

- 5 SVR (2019), S. 321.  
6 Siehe hierzu Feld u. a. (2020), Grabka u. a. (2019), Niehues u. a. (2020), Peichl (2020).  
7 So der Tenor des Verteilungsberichts 2019 des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung; Spannagel u. a. (2019).  
8 SVR (2019), S. 318, Ziffer 592.  
9 Fratzscher (2020). Zu früheren Vorschlägen eines solchen Mindesterbess siehe Atkinson (2016), S. 219–222. Atkinson diskutiert eine Zweckbindung des Mindesterbess, um „ein gewisses Maß an ‚Besonnenheit‘ durchzusetzen“ (S. 222).  
10 Die Geburtsjahrgänge in Deutschland in der Altersgruppe um Mitte 20 umfassen jeweils knapp eine Million Menschen.  
11 Engelhardt u. a. (2016), S. 751 f.; vgl. Köcher (2017), S. 11 f.  
12 Köcher (2017), S. 12, Heinrich u. a. (2016), S. 7, 27–29.  
13 Deutsche Bundesbank (2019), S. 24.  
14 Engelhardt u. a. (2016), S. 756–759.  
15 OECD (2019 d), S. 27.  
16 SOEP 2016; 7,8 % Westdeutschland, 4,8 % Ostdeutschland. Spannagel u. a. (2019), S. 11.  
17 SOEP-Daten für 2017 zu äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen. Rechner zur relativen Einkommensposition: <https://www.arm-und-reich.de/alle-rechner/> (Zugriff: 19.03.2021). Die Reichtumsgrenzen unterscheiden sich in den unterschiedlichen Datensätzen.  
18 Niehues (2019).  
19 Nachricht vom 23.01.2020.  
20 Hierzu Cremer (2018), S. 54–57.  
21 BMF-Beirat (2012), S. 37 f.  
22 Bach u. a. (2016 a), S. 67, 69.  
23 Bach u. a. (2016 b), 79, 84, 87.  
24 Fuest u. a. (2017), S. 56–61.  
25 Schätzung des Sozialbudgets 2019: 1.040 Mrd. BMAS (2020), S. 9.  
26 Diese bilden die obersten 1,5 % der Vermögensverteilung. Schröder u. a. (2020), S. 519.  
27 Schröder u. a. (2020).  
28 Bei nicht betrieblich gebundenem Vermögen soll der Freibetrag bei 1 Mio. Euro liegen. Die Linke (2017), S. 37.  
29 Plumpe (2019), S. 634–637.  
30 BMF (2020); die zugrunde liegenden Berechnungen: Werding u. a. (2020).  
31 Werding u. a. (2020), S. 79  
32 Werding u. a. (2020), S. 63–71.  
33 Werding (2020).

### 13. Ohne Eigenverantwortung ist kein (Sozial-)Staat zu machen

- 1 Sen (2010), S. 48.  
2 Robeyns (2017), S. 156.

- 3 Banerjee u. a. (2012), S. 12.
- 4 Schneider (2015), S. 7.
- 5 Butterwegge (2016).
- 6 Butterwegge (2014).
- 7 Zit. nach Butterwegge (2018), S. 58 f.
- 8 Münch (2015), S. 65, 67.
- 9 Lessenich (2013), S. 72, 82, 83, 119. Zahlreiche weitere Autoren mit ähnlicher Stoßrichtung vgl. Butterwegge (2018), S. 56–65.
- 10 Nachtwey (2016), S. 97.
- 11 Hierzu Cremer; Kruij (2010).
- 12 „The principle of each person as an end“; Robeyns (2017), S. 57–59.
- 13 Sen (2010), S. 215–218; Sen (1977).
- 14 Robeyns (2017), S. 57–59, 183–187, 189 f.
- 15 Lehnert (2013), S. 25 f.
- 16 Rössler (2017), S. 95 ff.
- 17 Rössler (2017), S. 52.
- 18 Rössler (2017), S. 23.
- 19 Rössler (2017), S. 15; Rössler zitiert aus dem Roman von Iris Murdoch „Nuns and Soldiers“.
- 20 Rössler (2017), S. 34 f., 343 f.
- 21 Rössler (2017), S. 154.
- 22 Eribon (2016), S. 151 f., 158 f.
- 23 Interview, Süddeutsche Zeitung, 20.04.2017.
- 24 Vance (2017).
- 25 Sandel (2020), S. 116.

#### **14. Befähigung: Zurichtung der Bürger für den Markt?**

- 1 Abelshauer (2014), S. 11.
- 2 Schröder; Blair (1999).
- 3 Giddens (1997), Giddens (1999).
- 4 Hierzu siehe Brüggemeier (2010), Kap. 11.
- 5 Alle Zitate: Schröder; Blair (1999).
- 6 Arbeitsgruppe zur Evaluierung des SPD-Bundestagswahlkampfes 2017 (2018), S. 99.
- 7 Alle Zitate: Urban (2004), S. 468 f.
- 8 Vgl. Vogel (2007), S. 32 f.
- 9 Interview, Die Zeit, Nr. 23, 31.05.2012.
- 10 Köcher (2012), vgl. auch Petersen (2013).
- 11 Daten vom Institut für Demoskopie, Allensbach.
- 12 Erhebung 2012; Köcher (2012), Tab. A8.
- 13 Infratest dimap (2012), Folie 31.
- 14 Vgl. hierzu Herrmann (2015), S. 6.
- 15 Lotter (2013), S. 36.
- 16 Plumpe (2019), S. 615, siehe auch S. 618.
- 17 Plumpe (2019), S. 621.
- 18 Olson (2002), S. 166 ff.
- 19 Homann u. a. (2005), S. 145–152.

- 20 Bude (2019), S. 45, 48 f.
- 21 Bude (2019), S. 166, Fußnote 39.
- 22 Bude (2019), S. 50.
- 23 Bude (2019), S. 51 f.
- 24 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 5.11.2019.

### 15. Staatlicher Übergriff, fürsorgliche Belagerung?

- 1 Heinig (2006), S. 166 in Anlehnung an den Paternalismusbegriff von John Stuart Mill.
- 2 Pauen u. a. (2015), S. 262, 259.
- 3 Nussbaum (2000), S. 87.
- 4 Robeyns (2017), S. 107; Übersetzung GC.
- 5 Hausmann u. a. (2014).
- 6 Vgl. hierzu Carter (2014), S. 78 f.
- 7 Hierzu ausführlich Claassen (2014), S. 63–68.
- 8 Hierzu Wolf (2006).
- 9 Mill (1859/2009), S. 16, 136 f., 145 f.
- 10 Mill (1859/2009), S. 96.
- 11 Mill (1859/2009), S. 109.
- 12 Kirchgässner (2013), Kap. 2 und Kap. 9.
- 13 Kahneman (2012).
- 14 Aaken (2006), S. 115 f.; Kirchgässner (2013), S. 212 f., 272 f.
- 15 Seit dem ersten Erscheinen 2008 von Thaler u. a. (2019), Teil I.
- 16 Kirchgässner (2013), S. 276 f.
- 17 Möller (2005), 195–199.
- 18 Hierzu Aaken (2006), S. 126 f.
- 19 Kersting (2010), S. 878 f.
- 20 Bolz (2010), S. 884 f.
- 21 Röpke (1958), S. 215.
- 22 Kersting (2010), S. 879.
- 23 Siehe Möller (2005), Kap. 3.
- 24 Aaken (2006), S. 124–129.
- 25 Thaler u. a. (2019).
- 26 Als Überblick über die Debatte siehe Neumann (2013), Kap. 2.
- 27 Kirchgässner (2013), S. 283.
- 28 Aaken (2006).
- 29 Heinig (2006), S. 174 f.; Muckel u. a. (2019), S. 117.
- 30 Robeyns (2016 b), S. 401; Übersetzung GC.
- 31 § 1, Bundessozialhilfegesetz vom 30.06.1961 (BGBl I, Nr. 46, 05.07.1961, S. 816).
- 32 Urteil vom 5.11.2019, Leitsatz 2. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit führte zu einer deutlichen Einschränkung der Sanktionen.
- 33 Horn (2015), S. 380.
- 34 Hierzu Kahneman (2011), S. 508–513.

## 16. Befähigungsgerechtigkeit – Orientierung für eine anspruchsvolle Reformpolitik

- 1 Zur Kritik an dieser Einführung vgl. Allen (2020), S. 14, 90, 208.
- 2 Sen (2000), S. 106.
- 3 Rössler (2017), S. 154.
- 4 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 09.02.2010, Leitsatz 1.
- 5 SPD (1959), Zitate S. 10, 18 f., 20.
- 6 Vgl. hierzu Kersting (2004), S. 13–15.
- 7 Anregend hierzu: Allen (2000).
- 8 In Anlehnung an den Buchtitel von Lisa Herzog (2013): „Freiheit gehört nicht nur den Reichen“.
- 9 Bündnis 90/Die Grünen (2020), S. 65 f., Hervorhebung GC.
- 10 Die Linke (2011), Zitat S. 27.
- 11 Die Linke (2011), S. 21.
- 12 Sen (2010), S. 12 f., 350–355.
- 13 Sen (2010), S. 128, siehe auch S. 122–134.
- 14 Popper (1960/2003), S. 56–63.
- 15 Siehe hierzu Cremer (2018), S. 182–186, 197–199.
- 16 Straubhaar (2019), S. 268 f.
- 17 Straubhaar (2019), S. 267.
- 18 Zur Auseinandersetzung mit dem Begriff: Solga (2006), S. 121–125.
- 19 Kroll u. a. (2012).
- 20 Kubon-Gilke u. a. (2020), S. 25.
- 21 Popper (1960/2003), S. 60 f.



## Literaturverzeichnis

*Im Netz verfügbare Texte sind mit „ov“ gekennzeichnet. Ein erweitertes Literaturverzeichnis mit Internetquellen und Angabe aller Autoren bei Quellen mit drei und mehr Autorinnen und Autoren ist verfügbar unter: [www.georg-cremer.de/](http://www.georg-cremer.de/)*

- Aaken, Anne van (2006): Begrenzte Rationalität und Paternalismusgefahr: Das Prinzip des schonendsten Paternalismus. In: Anderheiden, Michael u. a. (Hg.): Paternalismus und Recht. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 109–144.
- Abelshauer, Werner (2014): Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Von 1945 bis zur Gegenwart. 2. Aufl. München: C. H. Beck.
- Abt, Jan; Schröder, Anke (2017): Städtebauliche Kriminalprävention. In: Bauwelt 6/2017, S. 40–47 (ov).
- [AGJ] Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (2020): Wenn Kümmerer\*innen selbst Hilfe brauchen. Die Auswirkungen der Corona-Krise auf die Kinder- und Jugendhilfe. 27.03.2020. Berlin (ov).
- Allen, Danielle (2020): Politische Gleichheit. Berlin: Suhrkamp.
- Anger, Silke u. a. (2020): Schulschließungen wegen Corona: Regelmäßiger Kontakt zur Schule kann die schulischen Aktivitäten der Jugendlichen erhöhen. In: IAB Forum, 23.04.2020 (ov).
- [Arbeitsgruppe zur Analyse des SPD-Bundestagswahlkampfes 2017] (2018): Aus Fehlern lernen (ov).
- Atkinson, Anthony B. (2016): Ungleichheit. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020): Bildung in Deutschland 2020. Bielefeld: wbv Media (ov).
- Bach, Stefan; Thiemann, Andreas (2016 a): Hohe Erbschaftswelle, niedriges Erbschaftssteueraufkommen. In: DIW Wochenbericht 3/2016, S. 63–71 (ov).
- Bach, Stefan; Thiemann, Andreas (2016 b): Hohes Aufkommenspotential bei Wiedererhebung der Vermögenssteuer. In: DIW Wochenbericht 4/2016, S. 79–89 (ov).
- [BAGFW] Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2015): Der Sozialraum als Ort der Teilhabe (ov).

- Bandura, Albert (1977): Self-efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change. In: *Psychological Review* 84 (2), S. 191–215.
- Bandura, Albert (1997): *Self-efficacy: The Exercise of Control*. New York: W. H. Freeman.
- Banerjee, Abhijit V.; Duflo, Esther (2012): *Poor Economics. Plädoyer für ein neues Verständnis von Armut*. München: Knaus.
- Bauer, Ullrich; Bittlingmayer, Uwe H. (2005): Wer profitiert von Elternbildung? In: *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 3/2005, S. 263–280 (ov).
- Baumert, Jürgen (2016): Leistungen, Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen der empirischen Bildungsforschung. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. Sonderheft* 31, S. 215–253.
- [BBSR] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): *Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt* (ov).
- [BBSR] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020): *Wer lebt in den Gebieten der Sozialen Stadt? BBSR-Analysen KOMPAKT 4/2020* (ov).
- Becher, Berthold (2020): Vorwort. In: Wössner, Ulrike (Hg.): *Sozialraumorientierung als Fachkonzept Sozialer Arbeit und Steuerungskonzept von Sozialunternehmen*. Wiesbaden: Springer VS, S. V–VII.
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (2005): *Was zur Wahl steht*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Becker-Mrotzek u. a. (2019): Lesekompetenz heute – eine Schlüsselqualifikation im Wandel. In: Reiss, Kristina u. a. (Hg.): *PISA 2018. Grundbildung im internationalen Vergleich*. Münster: Waxmann, S. 21–46.
- Beste, Jonas; Trappmann, Mark (2016): *Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich*. IAB Kurzbericht 21/2016 (ov).
- [BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020): *Sozialbudget 2019*. Bonn (ov).
- [BMF] Bundesministerium der Finanzen (2020): *Tragfähigkeitsbericht 2020* (ov).

- [BMF-Beirat] Bundesministerium der Finanzen (2012): Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftssteuer. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats 01/2012 (ov).
- [BMWi-Beirat] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2016): Mehr Transparenz in der Bildungspolitik (ov).
- Böhme, Christa; Köckler, Heike (2018): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – soziale Lage, Umweltqualität und Gesundheit zusammendenken. In: Baumgart, Sabine u. a. (Hg.): Planung für gesundheitsfördernde Städte. Hannover: Verl. d. ARL, S. 87–100 (ov).
- Böllert, Karin (2020): Herausforderungen von und Perspektiven nach Covid-19. In: Neue Praxis, 2/2020, S. 181–187.
- Bolz, Norbert (2010): Agenda Freiheit. In: Merkur. 64. Jg., Heft 9/10, S. 884–892.
- Bourdieu, Pierre (2004): Der Staatsadel. Konstanz: UVK.
- Bourdieu, Pierre; Passeron, Jean-Claude (2007 [1964]): Die Erben. Studenten, Bildung und Kultur. Konstanz: UVK.
- Britz, Gabriele (2008): Einzelfallgerechtigkeit versus Generalisierung. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Brüggemeier, Franz-Josef (2010): Geschichte Großbritanniens im 20. Jahrhundert. München: C. H. Beck.
- Brussig, Martin u. a. (2019): Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Forschungsbericht 535. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin (ov).
- Bude, Heinz (2011): Bildungspanik. München: Carl Hanser.
- Bude, Heinz (2019): Solidarität – Die Zukunft einer großen Idee. München: Carl Hanser.
- Bundesregierung (2018): Entwurf Teilhabechancengesetz. Deutscher Bundestag. Drucksache 19/4725 (ov).
- Bündnis 90/Die Grünen (2020): „... zu achten und zu schützen ...“ Veränderung schafft Halt. Grundsatzprogramm. Berlin (ov).
- Buslei, Hermann u. a. (2019): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistung deutet auf hohe verdeckte Armut. In: DIW Wochenbericht 49/2014, S. 910–917 (ov).

- Butterwegge, Christoph (2014): Deshalb werden die Ursachen von Armut in Deutschland verschwiegen. In: Tagesspiegel 16.06.2014 (ov).
- Butterwegge, Christoph (2016): Moralischer Kompass in einer polarisierten Gesellschaft. In: *Futur2*, 1/2016 (ov).
- Butterwegge, Christoph (2018): *Hartz IV und die Folgen*. 3. Aufl. Weinheim: Beltz Juventa.
- Butterwegge, Christoph (2019): Bildung – ein probates Mittel zur Bekämpfung von (Kinder-)Armut in Deutschland? In: Quenzel, Gudrun; Hurrelmann, Klaus (Hg.): *Handbuch Bildungsarmut*. Wiesbaden: Springer VS, 743–767.
- Can, Suat; Engel, Uwe (2014): Gerechtigkeit. In: Engel, Uwe (Hg.): *Gerechtigkeit ist gut, wenn sie mir nützt*. Frankfurt a. M.: Campus, S. 167–191.
- Carter, Ian (2014): Is the Capability Approach Paternalist? In: *Economics and Philosophy* Vol. 30 (1), S. 75–98.
- Christoph, Bernhard u. a. (2017): Höhere Abschlüsse zahlen sich mit dem Alter zunehmend aus. IAB Kurzbericht 13/2017 (ov).
- Claassen, Rutger (2014): Capability Paternalism. In: *Economics and Philosophy* Vol. 30 (1), S. 57–73.
- Cremer, Georg (2007): „Sozialer Arbeitsmarkt“: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition. In: *ifo Schnelldienst* 10/2007, S. 27–32 (ov).
- Cremer, Georg (2017): *Armut in Deutschland. Wer ist arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln?* 2. Aufl. München: C. H. Beck.
- Cremer, Georg (2018): *Deutschland ist gerechter, als wir meinen*. München: C. H. Beck.
- Cremer, Georg (2019): Für ein bedingungsloses Grundeinkommen den Sozialstaat aufgeben? In: *ORDO* Bd. 70, S. 215–238.
- Cremer, Georg (2020): Armut im Alter: zum Verantwortungsbereich von Rentenversicherung und Sozialhilfe. In: *Deutsche Rentenversicherung* 1/2020, S. 127–144 (ov).
- Cremer, Georg; Kruij, Gerhard (2010): Solidarität fördern – zur Eigenverantwortung ermutigen. In: *Stimmen der Zeit* 10/2010, S. 699–711.

- Dabrock, Peter (2010): Befähigungsgerechtigkeit als Ermöglichung gesellschaftlicher Inklusion. In: Otto, Hans-Uwe; Ziegler, Holger (Hg.): *Capabilites – Handlungsbefähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag, S. 17–53.
- [DCV] Deutscher Caritasverband (2012 a): *HaushaltsOrganisations-Training®*. Alltagspraktische Unterstützung und Anleitung für Familien in belasteten Lebenslagen. Freiburg (ov).
- [DCV] Deutscher Caritasverband (2012 b): *Was wirklich zählt. Studie zu Bildungschancen*. Neue Caritas Spezial 1/2012 (ov).
- [DCV u. ISS] Deutscher Caritasverband; Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Hg./2012): *HaushaltsOrganisationsTraining®*. Ergebnisse der Evaluationsstudie 2010–2012. Freiburg u. Frankfurt a. M. (ov).
- Deutsche Bundesbank (2019): *Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017*. In: *Monatsbericht April 2019*, S. 13–44 (ov).
- Deutscher Bundestag (2017): *Zweiter Engagementbericht*. Drucksache 18/11800 (ov).
- [DGKH] Deutsche Gesellschaft für Krankenhaushygiene u. a. (2020): *Kinder und Jugendliche in der CoVid-19-Pandemie: Schulen und Kitas sollen wieder geöffnet werden*. Stellungnahme. 19.05.2020 (ov).
- [DGKJ] Deutsche Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin (2020): *Soziale Prävention in der Kinder- und Jugendarztpraxis*. Berlin (ov).
- [DGSF] Deutsche Gesellschaft für Systemische Therapie, Beratung und Familientherapie (2020): *Systemischer Kinderschutz*. 2. Aufl. Köln (ov).
- Die Linke (2011): *Programm der Partei Die Linke*. Berlin (ov).
- Die Linke (2017): *Wahlprogramm der Partei Die Linke zur Bundestagswahl 2017*. Berlin (ov).
- Diedrich, Jennifer u. a. (2019): *Lesebezogene Schülermerkmale in PISA 2018: Motivation, Leseverhalten, Selbstkonzept und Lese-strategiewissen*. In: Reiss, Kristina u. a. (Hg.): *PISA 2018. Grundbildung im internationalen Vergleich*. Münster: Waxmann, S. 81–109.

- Diermeier, Matthias; Niehues, Judith (2019): Einschätzungen zur Arbeitslosigkeit. In: *IW-Trends* 2/2019, S. 23–41 (ov).
- Domnick, Thomas (2020): Finanzierungsspielräume und Rahmenbedingungen für sozialräumliche Arbeit. In: Wössner, Ulrike (Hg.): *Sozialraumorientierung als Fachkonzept Sozialer Arbeit und Steuerungskonzept von Sozialunternehmen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 153–166.
- Drèze, Jean; Sen, Amartya (1989): *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Drinck, Barbara (2017): Japan. In: Trumpa, Silke u. a. (Hg.): *Die Bildungssysteme der erfolgreichsten PISA-Länder*. Münster: Waxmann, S. 81–107.
- Eickhorst, Andreas u. a. (2016): Inanspruchnahme von Angeboten der Frühen Hilfen und darüber hinaus durch psychosozial belastete Eltern. In: *Bundesgesundheitsblatt* 10/2016, S. 1271–1280 (ov).
- Engelhardt, Carina; Wagener, Andreas (2018): What do Germans think and know about income inequality? A survey experiment. In: *Socio-Economic Review* 16 (4), S. 743–767.
- Enquete-Kommission (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Deutscher Bundestag. Drucksache 14/8900 (ov).
- Eribon, Didier (2016): *Rückkehr nach Reims*. Berlin: Suhrkamp.
- Falk, Armin (2016): „Ich will nur, dass Kinder, die gleich gut sind, gleiche Chancen haben“. Interview. In: *Die Zeit*, 03.03.2016, S. 22 f. (ov).
- Feld, Lars P. u. a. (2020): Verteilungsfragen in Deutschland: Herausforderungen der Messung und der zielgerichteten Umverteilung. In: *Wirtschaftsdienst* 4/2020, S. 234–237 (ov).
- Fischer, Jörg; Geene, Raimund (2019): *Gelingsbedingungen der Kooperation von Kinder- und Jugendhilfe und Gesundheitswesen*. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung. Düsseldorf (ov).
- Fischer, Kristin; Niehues, Judith (2016): Der Blick auf die Markteinkommen führt in die Irre. In: *IW-Kurzberichte* 47/2016 (ov).
- Fischer, Ralf (2012): *Freiwilligenengagement und soziale Ungleichheit*. Stuttgart: Kohlhammer.

- Fitzenberger, Bernd (2020): Der Arbeitsmarkt nach der Covid-19-Pandemie. In: Kortmann, Bernd; Schulze, Günther G. (Hg.): *Jenseits von Corona*. Bielefeld: Transcript, S. 187–196.
- Fratzcher, Marcel (2020): Soll nicht jeder erben? Fratzschers Verteilungsfragen. *Zeit online*, 24.07.2020 (ov).
- Freier, Carolin (2016): *Soziale Aktivierung von Arbeitslosen?* Bielefeld: Transcript.
- Fuchs-Goldschmidt, Inga; Goldschmidt, Nils (2016): Wiesel oder Hermelin? Strukturelle Gerechtigkeit als Fundament einer modernen Sozialen Marktwirtschaft. In: Zweynert, Joachim u. a. (Hg.): *Neue Ordnungsökonomik*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 97–113.
- Fuest, Clemens u. a. (2017): *Ökonomische Bewertung verschiedener Vermögensteuerkonzepte*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Berlin (ov).
- Gerhard, Ulrike; Warnke, Ingo H. (2011): From Dreamland to Wasteland. The Discursive Structuring of Cities. In: Schmid, Heiko u. a. (Hg.): *Cities and Fascination: Beyond the Surplus of Meaning*. Farnham: Ashgate, S. 129–146.
- Giddens, Anthony (1997): *Jenseits von Links und Rechts*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Giddens, Anthony (1999): *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Glatter, Jan; Sturm, Cindy (2020): Lokale Ökonomie der Gentrifizierung. In: Henn, Sebastian u. a. (Hg.): *Lokale Ökonomie – Konzepte, Quartierskontexte und Interventionen*. Heidelberg: Springer Spektrum, S. 175–189.
- Goebel, Jan u. a. (2015): Sozialstruktur, Lebenslagen und Lebenszufriedenheit in den Programmgebieten der Sozialen Stadt. *Politikberatung kompakt 103*. DIW Berlin (ov).
- Görlitz, Katja u. a. (2018): Fast jedes zehnte Kind geht auf eine Privatschule. In: *DIW Wochenbericht 51+52/2018*, S. 1104–1111 (ov).
- Grabka, Markus M. u. a. (2019): Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen. In: *DIW-Wochenbericht 19/2019* (ov).

- Grabka, Markus M.; Goebel, Jan (2020): Realeinkommen steigen, Quote der Niedrigeinkommen sinkt in einzelnen Altersgruppen. In: DIW-Wochenbericht 18/2020 (ov).
- Grotlüschen, Anke u. a. (2012): Hauptergebnisse der leo. – Level-One-Studie. In: Grotlüschen, Anke; Rieckmann, Wibke (Hg.): Funktionaler Analphabetismus in Deutschland. Münster: Waxmann, S. 13–53 (ov).
- Grotlüschen, Anke u. a. (2020): Hauptergebnisse und Einordnung zur LEO-Studie 2018 – Leben mit geringer Literalität. In: Grotlüschen, Anke u. a. (Hg.): LEO 2018. Leben mit geringer Literalität. Bielefeld: wbv, S. 13–64.
- Hadjar, Andreas; Becker, Rolf (2017): Erwartete und unerwartete Folgen der Bildungsexpansion in Deutschland. In: Becker, Rolf (Hg.): Lehrbuch der Bildungssoziologie. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, S. 211–232.
- Hartmann, Michael (2018): Elitenbildung. In: Voigt, Rüdiger (Hg.): Handbuch Staat. Wiesbaden: Springer VS, S. 431–440.
- Hausmann, Ann-Christin; Kleinert, Corinna (2014): Berufliche Segregation auf dem Arbeitsmarkt. Männer- und Frauendomänen kaum verändert. IAB-Kurzbericht 9/2014 (ov).
- Heinig, Hans Michael (2006): Paternalismus im Sozialstaat. In: Anderheiden, Michael u. a. (Hg.): Paternalismus und Recht. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 157–188.
- Heinrich, Anna Juliane (2018): Die sozialräumliche Bildungslandschaft Campus Rütli in Berlin-Neukölln. Wiesbaden: Springer VS.
- Heinrich, Roberto u. a. (2016): Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung (ov).
- Henn, Katharina u. a. (2020): Unterstützung durch Schulbegleiterinnen (m/w/d) trotz corona-bedingten Schulschließungen. In: Das Jugendumt 10/2020, S. 482–488.
- Hepner, Christian (2013): Garbsen – Auf der Horst: Eine Stadtneugründung in der Gebietsreform. In: Informationen zur modernen Stadtgeschichte 1/2013, S. 73–82 (ov).
- Herrmann, Ulrike (2015): Vom Anfang und Ende des Kapitalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 35–37/2015, S. 3–9.

- Herzog, Lisa (2013): Freiheit gehört nicht nur den Reichen. München: C. H. Beck.
- Hinte, Wolfgang; Treeß, Helga (2014): Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. 3. Aufl. Weinheim, München: Beltz Juventa.
- Hinz, Thomas; Auspurg, Katrin (2017): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. In: Scherr, Albert u. a. (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 387–406.
- Hirseland, Andreas u. a. (2019): Langzeitleistungsbeziehende im SGB II. Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit. IAB Kurzbericht 20/2019 (ov).
- Hofer, Sarah u. a. (2019): Schulische Lerngelegenheiten zur Sprach- und Leseförderung im Kontext der Digitalisierung. In: Reiss, Kristina u. a. (Hg.): PISA 2018. Grundbildung im internationalen Vergleich. Münster: Waxmann, S. 111–128.
- Hohn, Katharina u. a. (2013): Lesekompetenz in PISA 2012: Veränderungen und Perspektiven. In: Prenzel, Manfred u. a. (Hg.): PISA 2012. Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland. Münster: Waxmann, S. 217–244 (ov).
- Homann, Karl; Suchanek, Andreas (2005): Ökonomik: Eine Einführung. 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Honneth, Axel (2008): Philosophie als Sozialforschung: Die Gerechtigkeitstheorie von David Miller. In: Miller, David: Grundsätze sozialer Gerechtigkeit. Frankfurt u. New York: Campus, S. 7–25.
- Horn, Karen (2015): Libertärer Paternalismus. [Besprechung von Neumann 2013] In: ORDO Bd. 66, S. 379–385.
- Huber, Stephan G.; Helm, Christoph (2020): Lernen in Zeiten der Corona-Pandemie. In: Die Deutsche Schule. Beiheft 16, S. 37–60.
- Huber, Wolfgang (2006): Eine Frage gerechter Teilhabe. Der Begriff „Unterschicht“ ist diskriminierend. In: Tagesspiegel 19.10.2006 (ov).
- Huebener, Mathias u. a. (2020): SchülerInnen in Corona-Zeiten: Teils deutliche Unterschiede im Zugang zu Lernmaterial nach Schultypen und -trägern. In: DIW Wochenbericht 47/2020, S. 866–875.
- IGES (2017): Ambulante ärztliche Versorgung in den Berliner Bezirken Lichtenberg und Neukölln. Eine Studie im Auftrag der Bezirksämter Lichtenberg und Neukölln. Berlin (ov).

- Infratest dimap (2012): ARD Deutschland Trend. Februar 2012 (ov).
- Jennessen, Sven u. a. (2013): Diskriminierung im vorschulischen und schulischen Bereich. Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin (ov).
- Jentsch, Birgit; Schnock, Brigitte (2020): Kinder im Blick? Kindeswohl in Zeiten von Corona. In: Sozial Extra 5/2020, S. 304–309 (ov).
- Kahneman, Daniel (2011): Schnelles Denken, langsames Denken. München: Siedler.
- Kaiser, Anna-Katharina (2020): Fachberatung im Krisenmanagement: Blitzlichter aus der WiFF-Fachberatungsstudie zur Corona-Situation. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Kerschbaumer, Lukas (2018): Handlungsfähigkeit bei Langzeitarbeitslosigkeit: Woher nehmen? In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik 28 (1), S. 73–94.
- Kersting, Wolfgang (2004): Philosophische Sozialstaatsbegründungen. In: Goldschmidt, Nils; Wohlgenuth, Michael (Hg.): Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Tübingen 2004: Mohr Siebeck, S. 9–32.
- Kersting, Wolfgang (2010): Gefährdungen der Freiheit. Über die Notwendigkeit des Liberalismus. In: Merkur 64. Jg. Heft 9/10, S. 874–883.
- Kirchgässner, Gebhard (2013): Homo Oeconomicus. 4. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Klemm, Klaus u. a. (2018): Privatschulen in Deutschland. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (ov).
- Klitzing, Kai von (2020): Kindheit in Zeiten von Corona. In: Kortmann, Bernd; Schulze, Günther G. (Hg.): Jenseits von Corona. Bielefeld: Transcript, S. 21–30.
- Köcher, Renate (2012): Das Unbehagen am Kapitalismus. Institut für Demoskopie Allensbach (ov).
- Köcher, Renate (2017): Generation Mitte 2017. Institut für Demoskopie Allensbach (ov).
- Köcher, Renate (2018): Generation Mitte 2018. Institut für Demoskopie Allensbach (ov).

- Köckler, Heike (2017): Umweltbezogene Gerechtigkeit. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Kosse, Fabian u. a. (2020): The Formation of Prosociality: Causal Evidence on the Role of Social Environment. *Journal of Political Economy* 128 (2), S. 434–467.
- Krämer, Sybille (2020): Brennspiegel, Lern-Labor, Treibsatz? In: Kortmann, Bernd; Schulze, Günther G. (Hg.): *Jenseits von Corona*. Bielefeld: Transcript, S. 31–41.
- Kramper, Peter (2013): Die neue Vahr und die Konjunkturen der Großsiedlungskritik 1957–2005. In: *Informationen zur modernen Stadtgeschichte* 1/2013, S. 13–24 (ov).
- Kroll, Lars E.; Lampert, Thomas (2012): Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung und Gesundheit. In: *GBE kompakt* 3(1) (ov).
- Kubon-Gilke, Gisela; Maier-Rigaud, Remi (2020): *Utopien und Sozialpolitik*. Marburg: Metropolis.
- Kurtenbach, Sebastian (2017): *Leben in herausfordernden Wohngebieten. Das Beispiel Köln-Chorweiler*. Wiesbaden: Springer VS.
- Lange, Miriam (2014): Befähigen, befähigt werden, sich befähigen – Eine Auseinandersetzung mit dem Capability Approach. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Langmeyer, Alexandra u. a. (2020): *Kindsein in Zeiten von Corona*. Deutsches Jugendinstitut. München (ov).
- Lehnert, Detlef (2013): Arbeiterbewegung und gesellschaftlicher Fortschritt. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 40–41/2013, S. 20–28 (ov).
- Leopoldina Nationale Akademie der Wissenschaften (2020): *Ad-hoc-Stellungnahmen zur Coronavirus-Pandemie* (ov).
- Lessenich, Stephan (2013): *Die Neuerfindung des Sozialen*. 3. Aufl. Bielefeld: Transcript.
- Lohse, Katharina u. a. (2017): *Akteursübergreifende Prävention – verknüpfte Planung, Umsetzung und Finanzierung von Präventionsketten*. Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (ov).
- Lotter, Wolf (2013): *Zivilkapitalismus*. München: Pantheon.
- Mau, Steffen; Schöneck, Nadine M. (Hg.): *(Un-)Gerechte (Un-)Gleichheiten*. Berlin: Suhrkamp.

- Metzner; Franka u. a. (2017): Psychosoziale Beratung in Frauenarztpraxen. In: Bundesgesundheitsblatt 2/2017, S. 163–170.
- Miethe, Ingrid (2017): Der Mythos von der Fremdheit der Bildungsaufsteiger\_innen im Hochschulsystem. In: Zeitschrift für Pädagogik 6/2017, S. 686–707.
- Mill, John Stuart (1859/2009): Über die Freiheit. Hamburg: Meiner.
- Miller, David (2008): Grundsätze sozialer Gerechtigkeit. Frankfurt a. M. u. New York: Campus.
- Miller, David (2013): Justice for Earthlings. Essays in Political Philosophy. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Mitscherlich, Alexander (1965): Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Möller, Kai (2005): Paternalismus und Persönlichkeitsrecht. Berlin: Duncker & Humblot.
- Monitor Hilfen zur Erziehung 2020 (2020). Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. TU Dortmund u. Deutsches Jugendinstitut (ov).
- Muckel, Stefan u. a. (2019): Sozialrecht. 5. Aufl. München: C. H. Beck.
- Müller-Kohlenberg, Hildegard (2018): Handbuch Mentoring für Grundschul Kinder. Ibbenbüren: Münstermann (ov).
- Münch, Richard (2015): Mehr Bildung, größere Ungleichheit. Ein Dilemma der Aktivierungspolitik. In: Mau, Steffen; Schöneck, Nadine M. (Hg.): (Un-)Gerechte (Un-)Gleichheiten. Berlin: Suhrkamp, S. 65–73.
- Münch, Richard (2018): Der bildungsindustrielle Komplex. Weinheim: Beltz Juventa.
- Nachtwey, Oliver (2016): Die Abstiegs-gesellschaft. Berlin: Suhrkamp.
- Nassehi, Armin (2015): Die letzte Stunde der Wahrheit. Hamburg: Murmann.
- Neugebauer, Gero (2007): Politische Milieus in Deutschland. Bonn: Dietz.
- Neuhäuser, Christian (2013): Amartya Sen zur Einführung. Hamburg: Junius.

- Neumann, Anna; Renner, Ilona (2016): Barrieren für die Inanspruchnahme Früher Hilfen. In: Bundesgesundheitsblatt 10/2016, S. 1281–1291 (ov).
- Neumann, Robert (2013): Libertärer Paternalismus. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Niehues, Judith (2019): Ungleichheit zwischen Wunsch, Wahrnehmung und Wirklichkeit. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.07.2019, S. 18.
- Niehues, Judith; Stockhausen, Maximilian (2020): Ungleichheit(en), ein bekanntes Phänomen? In: ifo Schnelldienst 2/2020, S. 3–6 (ov).
- Nolte, Paul (2005): Generation Reform. 5. Aufl. München: C. H. Beck.
- Nussbaum, Martha C. (2000): Woman and Development. The Capabilities Approach. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Nussbaum, Martha C. (2010): Die Grenzen der Gerechtigkeit. Behinderung, Nationalität und Spezieszugehörigkeit. Berlin: Suhrkamp.
- [NZFH] Nationales Zentrum Frühe Hilfen (o. J.): Das Systematische Explorations- und Verlaufsinventar für Gesundheitsfachkräfte in den Frühen Hilfen (ov).
- OECD (2019 a): PISA 2018 Ergebnisse (Band I). Was Schülerinnen und Schüler wissen und können. Bielefeld: wbv Publikation (ov).
- OECD (2019 b): PISA 2018 Results (Volume II). Where all Students can Succeed. Paris: OECD Publishing (ov).
- OECD (2019 c): Ländernotiz Deutschland. PISA 2018 Ergebnisse (ov).
- OECD (2019 d): Risks that Matter. Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matters Survey (ov).
- Okin, Susan Moller (1989): Justice, Gender, and the Family. New York: Basic Books.
- Olson, Mancur (2002): Macht und Wohlstand. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Orwat, Carsten (2019): Diskriminierungsrisiken durch Verwendung von Algorithmen. Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin (ov).

- Pauen, Michael; Welzer, Harald (2015): *Autonomie. Eine Verteidigung*. Frankfurt a. M.: S. Fischer.
- Peichl, Andreas (2020): Die Macht der Zahlen: Ein kritischer Blick auf die Quantifizierung von Ungleichheit. In: *ifo Schnelldienst* 2/2020, S. 6–9 (ov)
- Petersen, Thomas (2013): *Stille Liebe zur Planwirtschaft*. Institut für Demoskopie Allensbach (ov).
- Piopiunik, Marc u. a. (2017): Einkommenserträge von Bildungsabschlüssen im Lebensverlauf: Aktuelle Berechnungen für Deutschland. In: *ifo Schnelldienst* 7/2017, S. 19–30 (ov).
- Plumpe, Werner (2019): *Das kalte Herz. Kapitalismus: Geschichte einer andauernden Revolution*. Berlin: Rowohlt.
- Pollak, Reinhard (2018): Soziale Mobilität. In: Statistisches Bundesamt u. a. (Hg./2018): *Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 262–271 (ov).
- Popper, Karl (1960/2003): *Das Elend des Historizismus*. 7. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Prüßmann, Christiane u. a. (2016): Frühe Hilfen in der Geburtshilfe erkennen und kommunizieren. In: *Bundesgesundheitsblatt* 10/2016, S. 1292–1299 (ov).
- Qualitätsverbund Babylothe (2019): *Von Fall zu Fall. Aus der Praxis der Babylothe*. Hamburg (ov).
- Rathmann, Katharina (2019): Bildungsarmut und Gesundheit. In: Quenzel, Gudrun; Hurrelmann, Klaus (Hg.): *Handbuch Bildungsarmut*. Wiesbaden: Springer VS, 667–694.
- Rattay, P. u. a. (2014): Trends in der Inanspruchnahme ambulanzärztlicher Leistungen im Kindes- und Jugendalter. In: *Bundesgesundheitsblatt* 7/2014, S. 878–891 (ov).
- Rawls, John (1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Reinecke, Christiane (2013): Laboratorien des Abstiegs? Eigendynamiken der Kritik und der schlechte Ruf zweier Großsiedlungen in Westdeutschland und Frankreich. In: *Informationen zur modernen Stadtgeschichte* 1/2013, S. 25–34 (ov).

- Renner, Ilona (2010): Zugangswege zu hoch belasteten Familien über ausgewählte Akteure des Gesundheitssystems. In: Bundesgesundheitsblatt 10/2010, S. 1048–1055 (ov).
- Renner, Ilona; Scharmanski, Sara (2016): Gesundheitsfachkräfte in den Frühen Hilfen. In: Bundesgesundheitsblatt 10/2016, S. 1323–1331 (ov).
- Resnjanskij, Sven u. a. (2021): Mentoring verbessert die Arbeitsmarktchancen von stark benachteiligten Jugendlichen. In: ifo Schnelldienst 2/2021, S. 31–38 (ov).
- Robeyns, Ingrid (2016 a): The Capability Approach. In: Stanford Encyclopedia of Philosophy (ov).
- Robeyns, Ingrid (2016 b): Capabilitarianism. In: Journal of Human Development and Capabilities Vol. 17 (3), S. 397–414.
- Robeyns, Ingrid (2017): Wellbeing, Freedom and Social Justice. The Capability Approach Re-Examined. Cambridge, UK: Open Book Publishers (ov).
- Röpke, Wilhelm (1958): Jenseits von Angebot und Nachfrage. Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch.
- Rössler, Beate (2017): Autonomie. Versuch über das gelungene Leben. Berlin: Suhrkamp.
- Sandel, Michael J. (2020): Vom Ende des Gemeinwohls. Frankfurt a. M.: S. Fischer.
- Scharmanski, Sara; Renner, Ilona (2016): Familiäre Ressourcen und Hilfebedarfe erfassen: Zur Reliabilität und Validität des Systematischen Explorations- und Verlaufsinventars für Gesundheitsfachkräfte in den Frühen Hilfen (SEVG). In: Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen Bd. 118–119, S. 1–9.
- Scharmanski, Sara; Renner, Ilona (2019): Geburtskliniken und Frühe Hilfen: Eine Win-Win-Situation? Hg. vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH). Köln (ov).
- Schenkel, Martin (2007): Engagement macht kompetent. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2/2007, S. 111–125 (ov).
- Schiek, Daniela u. a. (2019): Generationen der Armut. Wiesbaden: Springer VS.

- Schleicher, Andreas (2019): Weltklasse. Schule für das 21. Jahrhundert gestalten. Bielefeld: wbv Publikation (ov).
- Schmidt-Bleibtreu u. a. (Hg./2018): GG Kommentar zum Grundgesetz. 14. Aufl. Köln: Carl Heymanns.
- Schmidtke, Claudia u. a. (2018): Inanspruchnahme der Früherkennungsuntersuchungen für Kinder in Deutschland. In: Journal of Health Monitoring. Robert Koch-Institut, 4/2018, S. 68–76 (ov).
- Schneider, Ulrich (Hg./2015): Kampf um die Armut. Frankfurt a. M.: Westend.
- Schöb, Ronnie (2020): Der starke Sozialstaat. Frankfurt a. M.: Campus.
- Schröder, Carsten u. a. (2020): MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen. In: DIW Wochenbericht 29/2020, S. 512–521 (ov).
- Schröder, Gerhard; Blair, Tony (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. London, 8.06.1999 (ov).
- Schunk, Dale H.; DiBenedetto, Maria K. (2016): Self-Efficacy Theory in Education. In: Wentzel, Kathryn R.; Miele, David B. (Hg.): Handbook of Motivation at School. 2. Aufl. New York: Routledge, S. 34–54.
- Schwarzer, Ralf; Jerusalem, Matthias (2002): Das Konzept der Selbstwirksamkeit. In: Zeitschrift für Pädagogik, 44. Beiheft. Weinheim: Beltz, S. 28–53 (ov).
- Seifert, Anne u. a. (2019): Praxisbuch Service-Learning. 2. Aufl. Weinheim: Beltz.
- Sen, Amartya (1977): Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. In: Philosophy & Public Affairs 6 (4), S. 317–344.
- Sen, Amartya (1979): Equality of What? The Tanner Lecture of Human Values. Stanford University (ov).
- Sen, Amartya (2000): Ökonomie für den Menschen. München: Carl Hanser.
- Sen, Amartya (2001): Development as Freedom. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (2006): What Do We Want from a Theory of Justice? In: The Journal of Philosophy Vol. 103, No. 5, S. 215–238.

- Sen, Amartya (2007): Die Identitätsfalle. Warum es keinen Krieg der Kulturen gibt. München: C. H. Beck.
- Sen, Amartya (2010): Die Idee der Gerechtigkeit. München: C. H. Beck.
- Solga, Heike (2006): Ausbildungslose und die Radikalisierung ihrer sozialen Ausgrenzung. In: Bude, Heinz; Willisich, Andreas (Hg.): Das Problem der Exklusion. Hamburg: Hamburger Edition, S. 121–146.
- Spanngel, Dorothee; Molitor, Katharina (2019): Einkommen immer ungleicher verteilt. WSI-Verteilungsbericht 2019. Hans-Böckler-Stiftung (ov).
- Spars, Guido (2018) Die Etablierung großer Wohnungskonzerne und deren Folgen für die Stadtentwicklung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Dossier Stadt und Gesellschaft, Berlin (ov).
- SPD (1959): Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands [Godesberger Programm] (ov).
- Spiegel, Jürgen; Becker, Martin (2018): Erhebung zum caritativen ehrenamtlichen Engagement in der Caritas. Katholische Hochschule Freiburg (ov).
- Stadt Heidelberg (2018): Bericht zur Sozialen Lage in Heidelberg 2018 (ov).
- Stadt Karlsruhe (2019): Armutsbericht 2019 Stadt Karlsruhe (ov).
- Steffen, Petra; Blum, Karl (2018): Zusammen für Familien. Das ZuFa Monitoring Geburtsklinik. Forschungsbericht 1: Telefoninterviews und Workshops. Deutsches Krankenhausinstitut e. V. Düsseldorf (ov).
- Stockhausen, Maximilian; Calderón, Mariano (2020): IW-Verteilungsreport 2020. IW-Report 8/2020. Institut der Deutschen Wirtschaft (ov).
- Straubhaar, Thomas (2017): Radial Gerecht. Wie das bedingungslose Grundeinkommen den Sozialstaat revolutioniert. Hamburg: Edition Körber Stiftung.
- Straubhaar, Thomas (2019): Die Stunde der Optimisten: So funktioniert die Wirtschaft der Zukunft. Hamburg: Edition Körber.
- Stromspar-Check (2020): Klimaschutz sozial gestalten (ov).

- [SVR] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019): Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20. Wiesbaden (ov).
- Tamm, Marcus (2012): Berechnungen und wissenschaftliche Auswertungen im Rahmen des DCV-Projektes „Bericht über Bildungschancen vor Ort“. Endbericht. Essen: RWI (ov).
- Thaler, Richard H.; Sunstein, Cass R. (2019): Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstößt. 14. Aufl. Berlin: Ullstein.
- Tillmann, Klaus-Jürgen (2016 a): Empirische Bildungsforschung in der Kritik – ein Überblick über Themen und Kontroversen. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. Sonderheft 31, S. 5–22.
- Tillmann, Klaus-Jürgen (2016 b): Neue Argumente in einem alten Kampffeld? Die Schulstruktur-Diskussion in kritisch-erziehungswissenschaftlicher Sicht. In: Schippling, Anne u. a. (Hg.): Kritische Bildungsforschung. Opladen: Barbara Budrich, S. 211–226.
- Töller, Annette E. u. a. (2011): Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2011, S. 503–523.
- Trumpa, Silke; Wittek, Doris (2017): Finnland. In: Trumpa, Silke u. a. (Hg.): Die Bildungssysteme der erfolgreichsten PISA-Länder. Münster: Waxmann, S. 51–79.
- [UNDP] United Nations Development Programme (2018): Human Development Indices and Indicators. 2018 Statistical Update. New York (ov).
- Urban, Hans-Jürgen (2004): Eigenverantwortung und Aktivierung – Stützpfeiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur. In: WSI Mitteilungen 9/2004, S. 467–473.
- Vance, James D. (2017): Hillbilly-Elegie. Berlin: Ullstein.
- Verheyen, Nina (2018): Die Erfindung der Leistung. München: Hanser Berlin.
- Vodafone Stiftung Deutschland (2020/Hg.): Schule auf Distanz. Eine repräsentative Befragung von Lehrkräften in Deutschland [Institut für Demoskopie Allensbach] (ov).
- Vogel, Berthold (2007): Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft. Hamburg: Hamburger Edition.

- Voßkuhle, Andreas (2020): Die Zumutungen der Prognose. In: Kortmann, Bernd; Schulze, Günther G. (Hg.): *Jenseits von Corona*. Bielefeld: Transcript, S. 205–211.
- Weinhauer, Klaus (2013): Kriminalität in europäischen Hochhausiedlungen: Vergleichende und transnationale Perspektiven. In: *Informationen zur modernen Stadtgeschichte 1/2013*, S. 35–47 (ov).
- Weis, Mirjam u. a. (2016): Lesekompetenz in PISA 2015: Ergebnisse, Veränderungen und Perspektiven. In: Reiss, Kristina u. a. (Hg.): *PISA 2015. Eine Studie zwischen Kontinuität und Innovation*. Münster: Waxmann, S. 249–283.
- Weis, Mirjam u. a. (2019 a): Lesekompetenz in PISA 2018 – Ergebnisse in einer digitalen Welt. In: Reiss, Kristina u. a. (Hg.): *PISA 2018. Grundbildung im internationalen Vergleich*. Münster: Waxmann, S. Mirjam; Klieme, Eckhard; Köller, Olaf. 47–80.
- Weis, Mirjam u. a. (2019 b): Soziale Herkunft, Zuwanderungshintergrund und Lesekompetenz. In: Reiss, Kristina u. a. (Hg.): *PISA 2018. Grundbildung im internationalen Vergleich*. Münster: Waxmann, S. 129–162.
- Wenzler-Cremer, Hildegard (2016): Studierende und Kinder lernen voneinander. Ein Patenschaftsprogramm an Freiburger Grundschulen. Freiburg: Lambertus.
- Wenzler-Cremer, Hildegard (2018 a): Wenn die erwartete Dankbarkeit ausbleibt. In: *Neue Caritas 20/2018*, S. 24–27 (ov).
- Wenzler-Cremer, Hildegard (2018 b): „Ich war so schockiert über die Lebensumstände dort ...“ Das Patenschaftsprogramm SALAM. Vortrag bei der Tagung „Patenschaftsprojekte in der Lehrer\*innenbildung“. Universität Kassel, 26.10.2018.
- Werding, Martin (2020): Zukunftsszenarien: die Entwicklung der Rentenfinanzen unter dem geltenden Recht. In: *Deutsche Rentenversicherung 1/2020*, S. 3–19 (ov).
- Werding, Martin u. a. (2020): Modellrechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF. Endbericht. Ifo Forschungsberichte 111/2020. München (ov).
- Wittek, Doris u. a. (2017): Die Bildungssysteme der erfolgreichsten PISA-Länder – einleitende und kritische Gedanken. In: Trumpa,

- Silke u. a. (Hg.): Die Bildungssysteme der erfolgreichsten PISA-Länder. Münster: Waxmann, S. 11–19.
- Wößmann, Ludger (2020): Folgekosten ausbleibenden Lernens: Was wir über die Corona-bedingten Schulschließungen aus der Forschung lernen können. In: ifo Schnelldienst 6/2020, S. 38–44 (ov).
- Wößmann, Ludger u. a. (2019): Was die Deutschen über Bildungsgleichheit denken. Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2019. In: ifo Schnelldienst 17/2019, S. 3–17 (ov).
- Wössner, Ulrike (2011): HOT – Anleitung für überforderte Eltern. In: Hebammenforum 4/2011, S. 304–306 (ov).
- Wössner, Ulrike (2020): Sozialraumorientierung. In: Wössner, Ulrike (Hg.): Sozialraumorientierung als Fachkonzept Sozialer Arbeit und Steuerungskonzept von Sozialunternehmen. Wiesbaden: Springer VS, S. 3–31.
- Wössner, Ulrike (o. J.): Unveröffentlichtes Vortragsmanuskript.
- Wolf, Jean-Claude (2006): Die liberale Paternalismuskritik von John Stuart Mill. In: Anderheiden u. a. (Hg.): Paternalismus und Recht. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 55–67.
- Wrase, Michael u. a. (2017): Defizite der Regulierung und Aufsicht von privaten Ersatzschulen in Bezug auf das Sonderungsverbot nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (ov).
- Zentrum Liberale Moderne (2019): Abschlussbericht der Kommission Sicherheit im Wandel – Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten stürmischer Veränderungen. Berlin (ov).

## Register

- Aaken, Anne van 198  
Abelshauer, Werner 177  
Abstiegsgesellschaft 51 f.  
Agenda 2010 88, 151, 166, 199, 207  
Agentur für Arbeit 70, 100 f.  
Alterssicherung 102 f., 160 f., 193–195  
Analphabetismus,  
funktionaler 42, 191, 196  
Arbeiterbewegung 171, 187  
Arbeitgeberverbände 93, 98, 100  
Arbeitsgelegenheiten/  
Ein-Euro-Jobs 91 f.  
Arbeitslosengeld II, Hartz IV 83, 92, 103, 137  
Arbeitslosigkeit 25, 51, 53 f., 66, 70, 88 f., 91, 124, 154, 166, 182  
Arbeitsmarkt(politik) 25, 66, 88 f., 162  
Arbeitsmarkt, Sozialer 25, 88–96, 172  
Armut 11, 19, 28 f., 75–77, 99, 103 f., 106, 131, 152, 165, 173, 180  
Ärzte/medizinisches Personal 71, 80, 82–84, 87, 99, 112, 114, 146  
Aufstieg/Abstieg 51–53, 63 f., 66 f., 118  
Australien 43  
Autonomie 12 f., 21, 51, 130, 170–175, 189, 193, 198 f., 205 f.  
Baden-Württemberg 61  
Bandura, Albert 73  
Bartsch, Dietmar 157  
Baumert, Jürgen 44 f.  
Bayern 61  
Beck, Kurt 75 f.  
Beck, Ulrich 53  
Bedarfsprinzip 16, 18 f., 30, 102 f., 206 f.  
Bedingungsloses Grundein-  
kommen 23, 211–213  
Befähigungsansatz 11, 19–29, 165 f., 168 f.  
- Missbrauch 152, 167  
Behinderung 22, 143  
Bildungsabschlüsse 62–67  
Bildungsdebatte 44–47, 67  
Bildungsspanik 51–56, 65–68  
Blair, Tony 178  
Bourdieu, Pierre 62, 64  
Brandenburg 109  
Britz, Gabriele 121  
Bude, Heinz 51, 55 f., 184–187  
Bundeskinderschutzgesetz 80  
Bundesverfassungsgericht 30, 102, 111, 187, 198, 200  
Bürgerbüros 103 f.  
Bürgerschaftliches Engagement  
siehe Ehrenamt  
Butterwege, Christoph 66, 166  
Caritas(verband) 86, 95 f., 108 f., 133  
CDU/Union 54, 208, 210  
Covid-19 139–147, 160–163, 168  
Demokratie 27, 29  
Digitale Überwachung 187, 199

- Diskriminierung 11, 25, 27, 32, 37, 120–122, 203
- Egalitarismus 15 f.
- Ehrenamt/Freiwilligentätigkeit 106, 127–137
- Abschottung 135–137
  - Unentgeltlichkeit 137
- Eigenverantwortung 12 f., 151, 165–175, 177, 180, 186, 204, 207–210
- Entscheidungsarchitektur 200 f.
- Entscheidungsroutinen 193 f.
- Entsolidarisierung 9, 154, 166 f., 184–187
- Entwertungsdebatte (Bildungsabschlüsse) 62–67
- Entwicklung 20, 23 f., 28 f.
- Eribon, Didier 173
- Estland 39 f., 43
- Fähigkeiten siehe Verwirklichungschancen
- Falk, Armin 133 f.
- Familien, familiärer Kontext 9, 32, 37 f., 49–51, 63, 65, 75–77, 81 f., 85–87, 130, 133, 168
- FDP 209 f.
- Finnland 39 f., 43 f., 59 f.
- Föderalismus 60, 64, 101 f.
- Framing 193 f.
- Frankreich 64
- Fratzscher, Marcel 154
- Freier, Carolin 90
- Freiheit 11, 17, 20 f., 24, 27 f., 32 f., 127, 142, 165, 180, 191 f., 195 f., 200, 206, 215
- Frühe Hilfen 70, 79–85, 97
- Funktionsweisen siehe Verwirklichungen
- Gauck, Joachim 180
- Gentrifizierung 125 f.
- Gerechtigkeit 9–12, 15–20, 28 f., 32, 210 f.
- Befähigungsgerechtigkeit (s. auch Befähigungsansatz) 11, 29–33, 154, 203 f.
  - Chancengerechtigkeit/-gleichheit 10 f., 31–33, 37 f., 203, 208
  - Soziale Gerechtigkeit 15–19, 28–33
  - Verfahrensgerechtigkeit 115
- Geschlechterbeziehungen 25, 31 f., 43, 49, 190
- Gesundheit(ssystem) 25 f., 70 f., 81–85, 161
- Gewerkschaften 92 f., 98, 100, 207
- Giddens, Anthony 178
- Gleichheit, staatsbürgerliche 18, 30, 67
- Godesberger Programm 207 f.
- Griechenland 161
- Großbritannien 43, 57, 178
- Grundgesetz 57, 79, 99–101
- Grundrente 102 f.
- Grundsicherung im Alter 95, 99, 104, 112, 137
- Grüne/Bündnis-90 54, 209 f.
- Gurtpflicht 195, 198
- Hamburg 54
- Haug, Gerald 154
- Haushaltsorganisations-training 85–87, 146

- Hilfen (wie) aus einer Hand 25,  
102–104
- Homo Oeconomicus  
(Econs) 192–194
- Huber, Wolfgang 75 f.
- Humans 194 f., 201 f., 206
- Hungersnot 27
- Index der menschlichen  
Entwicklung 23 f., 29
- Indikatoren 108–111
- Individualisierungsvorwurf 12,  
26, 167–170
- Irland 39 f., 43
- Japan 64
- Jobcenter 70, 86, 89 f., 92–94,  
99 f., 103, 169
- Kanada 43 f.
- Kapitalismuskritik 151, 179–184,  
209 f.
- Kinder- und Jugendhilfe 69 f.,  
79 f., 86, 99, 107, 141, 145
- Kitas, frühkindliche Bildung 26,  
40, 50, 70, 80, 106, 109, 139,  
141–143, 145
- Klingbeil, Lars 94
- Kommunen 59 f., 69 f., 91, 98–  
102, 107 f., 110–115, 118, 123,  
131, 144
- Kramper, Peter 118 f.
- Krankenkassen, gesetzliche 71,  
84, 98, 112, 196
- Kriminalprävention 123 f.
- Kurz, Sebastian 152
- Lebenschancenerbe 154 f.
- Lebenserwartung 23 f., 31
- Leistungsprinzip siehe Verdienst-  
prinzip
- Lesekompetenz 38–43, 133
- Lessenich, Stephan 167
- Linke (Partei) 157, 159, 180,  
209 f.
- Lotter, Wolf 181
- Louis, Édouard 173
- Märkte, Marktwirtschaft 17–19,  
151, 179–184
- Marktwirtschaft, Soziale 177,  
180 f., 184
- Mast, Katja 94
- Menschenrechte 29
- Migrationshintergrund 25, 41 f.,  
44, 55, 60, 106, 118–120, 124,  
131, 141, 152, 162
- Mill, John Stuart 191 f.
- Miller, David 15–19, 29
- Mindestlohn 92, 137, 184
- Mitscherlich, Alexander 118
- Münch, Richard 166 f.
- Nachtwey, Oliver 51 f., 167
- Nassehi, Armin 55 f.
- Neoliberalismus-Vorwurf 12, 45,  
128, 163, 166 f., 177–179, 187,  
205, 207, 209 f.
- Netzwerke in der sozialen  
Arbeit 70, 80–82, 97–99, 101,  
105 f., 125, 141, 145
- Niehues, Judith 157
- Norwegen 43 f.
- Nudge (Schubs) 197 f., 201
- Nussbaum, Martha 28 f., 169,  
190 f., 205

- Opferdiskurs 12 f., 75, 165, 170–175, 204
- Organspende 201
- Österreich 152
- Patenschaften 40, 77, 129–134, 144 f.
- Paternalismus 113 f., 189–202, 206
- Prinzip des schonendsten  
P. 197–202, 206
- Passeron, Jean-Claude 62
- Pauen, Michael 189, 197
- Pflichtmitgliedschaft 194 f., 198
- PISA 38–46, 50 f., 59, 64, 67, 70, 110, 129
- Planwirtschaftliche Systeme 183
- Plumpe, Werner 182
- Polen 43
- Politischer Wille 85, 96, 107, 110, 125, 131
- Popper, Karl 211, 214
- Präventionsdilemma 70–72, 79–81, 85, 107
- Produktivvermögen 159
- Projektfinanzierung 101, 123, 125
- Prosozialität 133 f.
- Rechtsstaat 18 f., 111 f., 187
- Reichtum 156–159
- Resilienz 172, 185 f., 205
- Robeyns, Ingrid 168 f., 190 f., 199
- Röpke, Wilhelm 196
- Rössler, Beate 130, 171
- Sandel, Michael 174
- Sanktionen 199 f.
- Schiek, Daniela 76 f.
- Schleicher, Andreas 46
- Schneider, Ulrich 166
- Schnittstellen 85, 97–102, 105
- Schröder, Gerhard 178
- Schulbehörde 57, 97, 101, 107, 110, 144, 146
- Schulattribuierung 76, 151, 167, 186
- Schuleingangsunter-  
suchungen 109
- Schulen 23, 46, 123 f.
- Gemeinschaftsschule 60–62
- Grundschule 40, 46, 120, 132 f., 137
- Gymnasium 40, 43, 46 f., 50 f., 54 f., 59–65, 119, 140, 173
- Hauptschule 40, 46 f., 60 f., 106–109, 137
- Privatschulen 46, 56–58, 63
- während der Pandemie 139–145
- Schulmittagessen 140 f., 144
- Schulsozialarbeit 61, 70, 100
- Schulsystem/Schulstruktur 46 f., 54 f., 57, 59 f.
- Schweden 43 f., 181
- Selbstoptimierung 184–187
- Selbstschädigung 12, 170, 173, 204
- Selbstwirksamkeit 63, 72–75, 88–91, 93, 129, 133, 140
- Sen, Amartya 11, 19–24, 27–31, 151, 165, 168 f., 204 f., 211, 213 f.
- Solidarität 12 f., 16, 162, 184–187

- Sozialabbau/Rückzug des Staates 127–129, 151, 178 f., 209 f.
- Soziale Herkunft 9 f., 27 f., 37 f., 41–43, 46 f., 50 f., 60, 62 f., 65, 71, 75–77, 120, 139 f., 173
- Sozialgerichte 111
- Sozialraumorientierung 104–107, 214
- Sozialstaat 9 f., 12, 17, 22 f., 25, 45, 69 f., 97–102, 112, 128, 154 f., 160–162, 185 f., 195–197, 199, 204, 208, 209 f.
- Sozialverbände 26
- Sozialversicherung 69, 98, 198
- Sozialwohnungen 117
- SPD 75, 94, 178, 207 f., 210
- Städtebauprogramm Soziale Stadt 122 f., 126
- Stadtentwicklung 117–126
- Stadtteilarbeit 69 f., 106, 113, 172
- Steuerpolitik 18, 157–159  
- Erbschaftssteuer 157 f.  
- Vermögenssteuer 158 f.
- Steuerzahlungsbereitschaft 50, 156 f., 185
- Stigmatisierung 83, 119 f.
- Straubhaar, Thomas 212
- Stromspar-Check 95 f.
- Sucht 22, 191, 194
- Sunstein, Cass 197
- Tarifautonomie, Tarifbindung 92, 154, 182, 204
- Teilhabechancengesetz 92–94
- Thaler, Richard 197
- Tillmann, Klaus-Jürgen 47
- Umverteilung 9 f., 12, 17, 23, 151–159, 203 f.
- Umwandlungsfaktoren 11, 24–26, 113, 122, 151, 169
- Ungleichheit 12, 16 f., 23, 31 f., 66 f., 135 f., 153 f., 156, 158 f., 203
- Universitäten/Hochschulen 64 f., 130 f.
- Unterschichtsdebatte 75 f.
- Urban, Jürgen 178 f.
- USA 24, 174, 181
- Vance, David 173–175
- Vandalismus 120
- Verdienstprinzip 16 f., 30, 32, 50, 203, 208
- Verschuldung, öffentliche 160–163
- Verwirklichungen 21 f., 190
- Verwirklichungschancen 20–24, 32, 113, 190
- Verwundbarkeit 139 f., 145 f.
- Visionen 13, 19, 210–214
- Voßkuhle, Andreas 142 f.
- Wachstum 20
- Wahlabstinentz 30, 119, 126
- Welzer, Harald 189, 197
- Widerrufsrecht 195
- Willensschwäche 194, 200
- Wohlfahrt, Norbert 166
- Wohlfahrtsverbände 92, 96, 105, 107 f., 111–113, 125, 146, 175
- Wohnungsbau 117 f.
- Wohnungsunternehmen 122 f.

## Dank

Auch bei diesem Buch habe ich vielen Menschen zu danken. In den letzten zwanzig Jahren habe ich zu den Chancen und Herausforderungen einer Politik der Befähigung ungezählte Gespräche geführt, mit haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeitenden des Deutschen Caritasverbandes und anderer Wohlfahrtsverbände, Initiatorinnen örtlicher Sozialinitiativen, Sozialpolitikern in Bund und Ländern, Verantwortungsträgerinnen in den Kommunen und Wissenschaftlern. Ich danke ihnen wie auch allen, die mir Gelegenheit gegeben haben, Einblick in die konkrete soziale Arbeit vor Ort zu nehmen, sei es in der Stadtteilarbeit, in Initiativen für langzeitarbeitslose Menschen oder der Jugendhilfe. Es war ein Geschenk für mich, dass ich an diesen vielfältigen Erfahrungen und Einschätzungen teilhaben durfte.

Meiner Frau Hildegard Wenzler-Cremer danke ich für einen seit vierzig Jahren anhaltenden fachlichen Austausch. Der interethnische Dialog zwischen einer in der Hochschullehre tätigen Psychologin und einem Ökonomen ist bereichernd. Ich danke meiner Frau, dass sie mir einen intensiven Einblick in ihre Arbeit ermöglicht hat, Befähigung konkret werden zu lassen, durch das Freiburger Patenschaftsprogramm SALAM und ihre Arbeit mit Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

Mein Dank gilt zudem allen, die das ganze Manuskript, Teile von ihm oder einzelne Kapitel kritisch kommentiert und mir so geholfen haben, meine Argumente zu prüfen. Ich danke sehr herzlich Michael Berger, Karin Böllert, Franz Brüggemeier, Georg Kaesehagen-Schwehn, Gerhard Kruip, Robert Minardi, Judith Niehues, Andrea Raab, Iris Röthig, Rolf Wiedenbauer und Ulrike Wössner. Die geistige Haftung für verbliebene Unzulänglichkeiten liegt selbstredend allein bei mir. Dem Verlag Herder und seinem Lektor Clemens Carl danke ich sehr für die vertrauensvolle Zusammenarbeit und die sorgfältige Bearbeitung des Manuskripts.