

Gesellschaftspolitische Konzepte – Orientierungen für die Praxis?

**Zusammenfassung des Workshops des Gerhard Weisser-Instituts am
22.11.2019 im Stresemann-Institut, Bonn**

Dieter Rehfeld

Zielsetzung

Dieter Rehfeld, Vorsitzender des Gerhard Weisser Instituts, verortete in seiner Einführung den Workshop in die Arbeiten und Ziele des Instituts. Zu fragen ist, inwieweit und in welcher Form vor dem Hintergrund der Fragmentierung der Lebenslagen in Deutschland und Europa integriertes politisches Handeln möglich ist.

Das Ziel besteht darin, normative und strategische Grundlagen einer (neuen) Gesellschaftspolitik zu erarbeiten. Gesellschaftspolitik ist in der Tradition von Weisser von den Lebenslagen der Menschen ausgehend zu gestalten, wobei die Ermöglichung einer aktiven Teilhabe an dem gesellschaftlichen Leben den zentralen Bezugspunkt bildet.

Aktualität des Lebenslagenansatzes

Werner Schönig, Professor für Sozialökonomik und Konzepte der Sozialen Arbeit, Katholische Hochschule NRW, Köln präsentierte in seinem Vortrag Überlegungen zur Aktualität des Lebenslagenansatzes. Den Einstieg bildete eine diskursanalytische Betrachtung, in der mit dem Begriff Lebenslage verbundene Spannungsverhältnisse deutlich wurden. Lebenslage enthält demnach sowohl positive Konnotationen (Leben) wie auch auf Bedrohung hinweisende Aspekte (Lage). Weiterhin enthält der Begriff dynamische wie auch statische Elemente, die in der Anwendung sowohl als

Querschnitts- wie auch von Längsschnittanalysen nutzbar gemacht werden können.

Bezogen auf die Umsetzung des Lebenslagenansatzes kommt Herr Schönig zu einer ersten ambivalenten Bewertung. Auf der einen Seite sieht er eine starke sozialdemokratische Tradition der Analyse der „Lage“ und eine verbreitete Rezeption in der Armut- und Reichtumsforschung, ebenso sieht er die Mehrdimensionalität und die Normativität des Ansatzes als Stärke. Auf der anderen Seite verweist er auf eine quantitativ-technokratische Anwendung durch aggregierte Durchschnittswerte in Verbindung mit einem Fokus auf traditionelle Themen der Arbeitnehmer, was eine kraftlose und wenig visionäre Anwendung zur Folge hat.

Inhaltlich wird es künftig darum gehen, neue Themen in das Lebenslagekonzept einzubeziehen. Hierzu gehören das Wohnumfeld und die Infrastruktur, neue Wohn- und Arbeitsformen, ökologische Aspekte, neue Lebensformen, Kinderbetreuung, Urlaub, bürgerschaftliches Engagement usw..

In methodischer Hinsicht plädiert Herr Schönig dafür, einen stärkeren Blick auf die Prozesse, auf die dynamische Perspektive zu legen. Eine besondere Rolle spielt dabei, dass in allen Lebensphasen Übergänge zu meistern sind, die die Chancen auf gute Teilhabe in der Zukunft beeinflussen. Als Beispiele werden familiäre Bildungsentscheidungen oder der Einfluss

der Familie – differenziert nach Religionszugehörigkeit – auf die Eheschließung genannt.

Als ein Beispiel dafür, wie das Lebenslagekonzept weiterentwickelt werden könnte, verweist Herr Schöning auf die Arbeit Poor Economics von Banerjee und Duflo, die quantitative und qualitative Aspekte miteinander verbindet, neben den objektiven auch die subjektiven Aspekte der Lebenslagen thematisiert werden und auch die narrative Ebene nicht vernachlässigt werden.

Als Konsequenz sieht Herr Schöning Lebenslage als Brückenkonzept, das zwischen Einzelfall und Aggregat, zwischen sozialer Arbeit und Sozialpolitik oder zwischen Theorie und Praxis vermittelt, was er vor allem am Beispiel der Beziehung zwischen sozialer Arbeit und Sozialpolitik verdeutlicht. Klassifikationen und Typenbildung können hierbei eine wichtige Rolle spielen.

Grundzüge des Capability-Ansatzes

Ortrud Leßmann, Koordinatorin des Forschungsverbunds "Standards Guter Arbeit" an der Universität Hamburg, diskutiert in ihrem Beitrag Grundzüge des Capability-Ansatzes den Capability Approach von Sen und Nussbaum.

Sen war auf der Suche nach einer Wohlfahrts-theorie, die weder – wie die klassische Wohlfahrtsökonomie – einzig auf den Nutzen schaut, noch – wie die „Theorie der Gerechtigkeit“ von Rawls – sich auf Güter konzentriert. Das „capability-set“ (die Menge an Verwirklichungschancen) fasst all jene Bündel von Funktionen zusammen, die für eine Person erreichbar sind. Sen geht also davon aus, dass einer Person verschiedene Lebenssituationen offenstehen und sie sich für eine davon entscheidet. Damit rückt Sen den Handlungsspielraum einer Person in den Mittelpunkt seiner Betrachtung. Für ihn zählt nicht nur das Ergebnis dieses Entscheidungsprozesses, sondern auch der Prozess selbst, also die Frage, ob eine Person wirklich die Wahl zwischen

verschiedenen Lebenssituationen hat. Zentrale Kategorien hierbei sind:

- Resources – Ressourcen: Güter und Dienstleistungen, die mit dem Einkommen zu erreichen sind, wobei zentral ist, dass gleiche Ressourcen unterschiedlich genutzt werden können
- Conversion factors – Umwandlungsfaktoren: persönliche, soziale und Umweltfaktoren
- Capability set – Menge an Verwirklichungschancen: Lebensweisen, die einer Person offenstehen
- Achieved functionings – erreichte Funktionen: verwirklichte Lebensweise

Es sind also zwei wesentliche Grundzüge, die den Capability-Ansatz von anderen Wohlfahrtstheorien unterscheiden: Erstens die Wahl eines multidimensionalen Maßstabs in Form der Funktionen und zweitens die Betonung der Handlungsfreiheit von Personen. Wahlfreiheit wird als Auswahlmenge modelliert, auf deren Basis Menschen ihr Leben aktiv gestalten, was sich positiv auf ihr Wohlergehen auswirkt.

Auch wenn die spezifische Begrifflichkeit variiert, weisen die Ansätze von Sen und Nussbaum wesentliche Gemeinsamkeiten auf. Hierzu gehören die Abgrenzung gegenüber dem Utilitarismus einerseits und der Ressourcenorientierung andererseits, der zentrale Fokus auf Entscheidungsfreiheit, die Annahme, dass Wohlergehen sich objektiv und universalistisch feststellen lässt sowie die Multidimensionalität beziehungsweise der Pluralismus des Ansatzes.

Unterschiedlich ist jedoch ihre Zielsetzung. Während Sen eher auf interpersonelle Vergleiche abzielt, gilt Nussbaums Interesse einem politischen Konzept von Gerechtigkeit. Von daher findet sich bei Sen anders als bei Nussbaum keine vorgegebene Liste zentraler Funktionen. Sen vertraut auf „public reasoning“, das heißt, die Betroffenen sollen selbst diskutieren und ihre Argumente durch den

öffentlichen Vernunftgebrauch prüfen. Nussbaum hingegen fragt nach der praktischen Vernunft („practical reason“), welche als architektonische Fähigkeit interpretiert wird, die ein Element auf ihrer Liste von Fähigkeiten darstellt, das die anderen Fähigkeiten durchdringt.

Resümierend verweist Frau Leßmann auf den normativen Gehalt des Capability-Ansatzes. Zentrale Annahmen sind, dass ökonomische Ressourcen wichtig, aber nicht ausreichend für ein gutes Leben sind, dass sich die Güte eines Lebens nicht an Glück oder Zufriedenheit bemisst, dass jeder einzelne und die Werte jedes Einzelnen zählt und dass Menschen Handelnde, nicht passive Hilfsempfänger sind.

In der Diskussion zu den Beiträgen verweist Ortrud Leßmann darauf, dass der Lebenslagenansatz in seiner Anwendung, gerade auch durch die Berücksichtigung von Lebensverlaufsansätzen dynamisch geworden ist, ein Aspekt, der zu einer tieferen und an anderer Stelle fortzuführenden Diskussion um die Dynamisierung des Lebenslagenansatzes führte.

Paul Soemer vom Weisser Institut merkte am Beispiel Wohnen an, dass dies je nach Lage unterschiedlich interpretiert wird. Er wirft die Frage auf, wie dann ein dynamischer Ansatz zu Handlungsempfehlungen kommen kann, ohne dass an das Individuum appelliert wird. Dies führte zu einer grundsätzlichen Frage, die ohne Zweifel weiter zu verfolgen ist: Inwieweit ist eine generelle, auf Gleichheit ausgerichtete Gesellschaftspolitik möglich, wenn das Lebenslagenkonzept sich auf immer spezifischere, wenn nicht sogar individuelle, Fälle ausrichtet. Josef Hilbert betonte entsprechend, dass ein gesellschaftspolitisches Konzept interventionsfähig und überprüfungsfähig bleiben muss.

Paul Soemer verwies darauf, dass öffentliche Güter als Umwandlungsfaktoren dienen, was zu dem folgenden Vortrag über soziale Infrastruktur überleitete.

Herausforderungen an eine soziale Infrastruktur

Josef Hilbert, Geschäftsführender Direktor des Instituts Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, Honorarprofessor an der medizinischen Fakultät der Ruhr Universität Bochum, präsentiert gemeinsam mit Gerhard Nägele, Direktor der Forschungsgesellschaft für Gerontologie der Universität Dortmund konzipierte Überlegungen Herausforderungen an eine soziale Infrastruktur.

Das Thema wird momentan unter verschiedenen Begriffen diskutiert wie "gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen" (verdi & FES), "Services of General Interest" (EU) oder "Services of General Economic Interest" (EU). Die These von Herrn Hilbert ist, dass je größer die Besorgnis über politische Turbulenzen wird, desto häufiger wird über (Soziale) Infrastruktur kommuniziert.

Soziales, Bildung und Betreuung, Gesundheit, Arbeit, Kultur und Wohnen können als die für soziale Infrastruktur wesentlichen Politikfelder angesehen werden. Dabei wird öffentliche Verantwortung in der Form eingefordert, dass die Dienste anspruchsvoll und sozial gerecht zur Verfügung stehen.

Hierbei ist festzuhalten, dass soziale Infrastruktur in einem Wohlfahrtsmix erstellt wird, der sich je nach Land unterschiedlich zusammensetzt. Während in den USA, in Kanada oder Skandinavien staatliche Aktivitäten dominieren, sind in Deutschland Pflichtversicherungslösungen und Anbietervielfalt überdurchschnittlich bedeutsam, wobei in den vergangenen Jahren ein wachsender Wettbewerb und ein verhaltener Privatisierungsdruck zu erkennen waren.

Herr Hilbert weist auch auf die wirtschaftliche Bedeutung vor allem des Sozial- und Gesundheitssektors hin. Diese beiden Sektoren werden bis 2035, so die Prognose, mehr als die Hälfte des Beschäftigtenanstiegs des Dienstleistungssektors tragen, von daher sollte soziale Infrastruktur auch als Zukunftsbranche angesehen werden. Dies wird auch daran er-

kennbar, dass private Investoren zunehmendes Interesse an der sozialen Infrastruktur zeigen, insbesondere an der Gesundheitswirtschaft, wobei bisher die meisten Übernahmen sich bei Arztpraxen und Altenhilfe zeigen. Auch die Frage nach genossenschaftlichen Trägern für soziale Infrastruktur gewinnt an Bedeutung.

Diese wachsende Bedeutung wird durch verschiedene Faktoren getrieben, insbesondere durch den sozio-demographischen Wandel und durch neue Leistungsmöglichkeiten durch technisch-organisatorische Fortschritte. Weiterhin argumentiert Herr Hilbert, dass Leistungsprobleme – vor allem eine unzureichende Wirkungskraft bei Bildungs- und Sozialschwachen – zunehmend erkannt werden.

Allerdings gibt es in bezug auf die soziale Infrastruktur auch viele Probleme, angefangen bei der Finanzierung. So verweist Herr Hilbert auf eine gemeinsame Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, nachdem sich der öffentliche Investitionsbedarf in den kommenden 10 Jahren auf 457 Mrd. € summiert.

Ein weiteres Problem bilden die Arbeitsbedingungen, die etwa in der Krankenpflege (in der Altenpflege sieht es nicht viel anders aus) hinsichtlich Gestaltungsmöglichkeiten, emotionale und körperliche Anforderungen, Arbeitsintensitäten, Einkommen und betriebliche Sozialleistungen im Branchenvergleich deutlich unter dem Durchschnitt liegende Werte ausweisen.

Im Fazit geht Herr Hilbert davon aus, dass soziale Infrastruktur ein neues Narrativ benötigt, wurde die Diskussion bisher doch weitgehend akademisch geführt. „Zukunftsbranche Lebensqualität“ könnte einen Ausgangspunkt hierfür bilden. Er verweist darauf, dass die Finanzierungsengpässe („Mehr Geld ins System!“) bereits 1996 etwa von Horst Seehofer oder 2012 in einer Studie des RWI benannt wurden.

Weitere Aspekte betreffen ein wirkungs- und gestaltungsorientiertes Monitoring (wobei Wirkung eine zentrale Rolle spielen sollte), eine partizipative Gestaltung von Arbeit und Technik mit dem Leitbild „Mehr Lebensqualität, gute Arbeit und nachhaltige Wirtschaftlichkeit“, und auch eine neue Kompensatorik für vulnerable Zielgruppen. Die letztere ist eine der offenen Fragen, die im nördlichen Ruhrgebiet dringend beantwortet werden muss!

Nicht zuletzt warnt Herr Hilbert davor, dass der neue Sozialstaat keine Bevormundungs- und Überwachungsmaschine werden darf.

Abschlussdiskussion

In seinem resümierenden Statement verwies Martin Hennicke, bis 2017 Abteilungsleiter Politische Planung in der Staatskanzlei des Landes NRW und Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung auf die zentrale Rolle der Kommunen für soziale Infrastruktur. Diese haben den Ausbau in den vergangenen Jahren erheblich reduziert. Mittlerweile sind durch diverse Förderprogramme finanzielle Ressourcen vorhanden, aber aufgrund der kommunalen Finanzlage fehlt es an Fachkräften, die diese Mittel auch einwerben und umsetzen können. In diesem Zusammenhang hält Herr Hennicke es für wichtig, zu klären, was der Staat leisten kann und was nicht, um keine zu hohen Erwartungen zu wecken, die dann enttäuscht werden könnten.

Stefan Gärtner, Direktor des Forschungsschwerpunktes Raumkapital des Instituts Arbeit und Technik, Gelsenkirchen hebt in seinem resümierenden Statement hervor, dass soziale Dienstleistungen eine "enabling" Funktion haben. Weitere Aspekte, die bei weiteren Diskussion berücksichtigt werden sollten, sind für Herrn Gärtner die Frage der Umverteilung, die Rolle von sozialem Kapital, etwa in Form von Orten der Begegnung und das Zusammenspiel von ökologischer und sozialer Umstrukturierung, die beide nicht gegeneinander aus-

gespielt werden sollten. Nicht zuletzt hält er es für wichtig, Zielkonflikte offen zu thematisieren.

Weiterführende Literatur:

Herr Schönig verwies vor allem auf die Arbeit von Poor Economics. 'Barefoot Hedge-fund Managers, Reluctant Entrepreneurs and the Surprising Truth about Life on less than \$1 a Day' von Abhijit Banerjee und Esther Duflo (Penguin Books Ltd., London 2012). Eine Vertiefung seiner Überlegungen finden sich in Werner Schönig, Typologie und Klassifikation in Sozialer Arbeit und Sozialpolitik. Ambivalenz und kritische Nutzung von Ordnungsschemata sozialer Probleme. (Nomos Verlag Baden Baden 2019).

Eine vertiefte Darstellung der Überlegungen von Frau Leßmann findet sich in: Leßmann, Ortrud (2005) Die Rolle des Capability-Ansatzes von Amartya Sen für die Sozialpolitik. Eine konzeptionelle Umorientierung in der deutschen Sozialpolitik? ZeS-Report, 10 (1), 9–12.

Herr Hilbert verwies unter anderem auf folgende Publikationen: The Longevity Economy: Unlocking the World's Fastest-Growing, Most Misunderstood Market von Joseph F. Coughlin (New York, NY: PublicAffairs 2017) und Foundational Economy Collective: Die Ökonomie des Alltagslebens - Für eine neue Infrastrukturpolitik (Frankfurt 2019, edition suhrkamp 2732). Mit der Diskussion um Responsible Research and Innovation (RRI) hat die Frage nach dem gesellschaftlichen Nutzen von Wissenschaft eine Dynamik gewonnen, die sich nicht nur auf den Nutzen als Output oder Impact, sondern auch auf den Prozess der Forschung bezieht.