

# Orientierungsmaßstab für eine wertgebundene Sozialpolitik

*Karl Schiewerling*

## **Die Unteilbarkeit der Menschenrechte als politische Handlungsmaxime**

Der Mensch in seiner Verwiesenheit auf eine außerhalb seines Machtbereiches gedachte Letztinstanz verdankt sich nach Definition unserer christlich-jüdischen Tradition seinem Schöpfer – und Befreiergott und besitzt eine unveräußerliche und unbedingt zu achtende Würde. Diese zeigt sich in einem personalen wie sozialen Aspekt. Der Mensch ist ein Sozialwesen und als solches auf den anderen Menschen angewiesen. Die unveräußerliche Würde einer jeden einzelnen Person zur Grundlage unserer politischen Sichtweise zu machen, ist von existenzieller Bedeutung für die Zukunft unseres Gemeinwesens, unseres Staates und der Gesellschaft. Sie ist das Grundprinzip unserer Verfassung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Würde des Menschen und seine daraus resultierenden Rechte geben gleichzeitig die Antwort auf die Frage, wie wir soziale Gerechtigkeit verantwortlich gestalten und wahrnehmen sollen.

Artikel 20, Absatz 1 des Grundgesetzes schreibt das Sozialstaatsgebot fest: Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Das Grundgesetz trat am 23. Mai 1949 in Kraft. Etwa ein halbes Jahr zuvor, am 10. Dezember 1948, verabschiedeten die Vereinten Nationen die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*. Die erste Weltmenschenrechtskonferenz fand 1968 in Teheran statt. Die zweite Weltmenschenrechtskonferenz wurde von den Vereinten Nationen 1993 in Wien abgehalten und schrieb das Axiom von der *Unteilbarkeit der Menschenrechte* fest.<sup>1</sup>

Der entscheidende Zugang zur kirchlichen Sozialverkündigung als Orientierungsmaßstab für eine wertgebundene Sozialpolitik liegt m.E. genau in eben dieser *Unteilbarkeit der Menschenrechte*. Gemeint ist damit, dass die sozialen Rechte (wie das Recht auf soziale Sicherheit und auf Bildung), die bürgerlichen Freiheitsrechte und die politischen

Mitwirkungsrechte einander bedingen und damit einen unteilbaren Sinnzusammenhang bilden. In der für die katholische Menschenrechtsrezeption maßgeblichen Sozialenzyklika *Pacem in terris* (PT) von 1963 wurde allerdings bereits dreißig Jahre zuvor genau dieser Zusammenhang zwischen Individual- und Sozialrechten deutlich und selbstredend artikuliert. Marianne Heimbach-Steins sieht hier eine Konzipierung vom Recht auf Leben und Lebensunterhalt als einem einzigen komplexen Recht:

„Bezüglich der Menschenrechte [...] stellen Wir gleich zu Beginn fest, daß der Mensch das Recht auf Leben hat, auf die Unversehrtheit des Leibes sowie auf die geeigneten Mittel zur angemessenen Lebensführung. Dazu gehören Nahrung, Kleidung, Wohnung, Erholung, ärztliche Behandlung und die notwendigen Dienste, um die sich der Staat gegenüber den einzelnen kümmern muß. Daraus folgt auch, daß der Mensch ein Recht auf Beistand hat im Falle von Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter, Arbeitslosigkeit oder wenn er ohne sein Verschulden sonst der zum Leben notwendigen Dinge entbehren muß [...]“ (PT 11).<sup>2</sup>

In der Konsequenz bedeutet das in meinen Augen das absolut notwendige Ineinandergreifen von Sozial- und Arbeitsmarkt- sowie Bildungs- und Familienpolitik. Erst engste Abstimmungen und Verzahnungen können den Menschen in seinem ganzen Person-Sein in den Blick nehmen. Das Konzilsdokument *Gaudium et spes* von 1965 spricht davon, dass der Fortschritt der menschlichen Person und das Wachsen der Gesellschaft sich gegenseitig bedingen (GS 25,1).

### **Realisierung des Zielprinzips Gemeinwohl nur durch Teilhabe aller**

Das Zusammenleben der Menschen in einer Gemeinschaft ist mehr als die Summe der Einzelinteressen. Dadurch ist das Gemeinwohl begründet. Das Gemeinwohl ist ein Zielprinzip und beschreibt das, was wir als Gemeinschaft erreichen wollen und wie der Einzelne in der Gemeinschaft eingeordnet ist. Daraus wurden in der kirchlichen Sozialverkündigung die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität sowie der Nachhaltigkeit entwickelt, die gleichzeitig Kriterien für gesellschaftliches und staatliches Handeln sind. Aus diesen Kriterien wiederum resultieren Freiheit und Verantwortung, Partizipation und Sicherung der sozialen Rechte des Einzelnen, das heißt seine Teilhaberechte. Zu den wichtigsten Gerechtigkeitskriterien (neben der

Leistungs-, Verteilungs- und Bedarfsgerechtigkeit), zählen für mich die Kriterien der Chancen- und Teilhabegerechtigkeit.

Im Deutschen Bundestag gehöre ich dem Ausschuss für Arbeitsmarkt und Sozialpolitik an. Dort beschäftige ich mich mit dem Thema Grundsicherung. Zu unserem Verständnis gehört, dass ein jeder das zum Erwirtschaften seines Lebensunterhaltes beitragen sollte, was in seinen Möglichkeiten steht. Die Grundsicherung zielt nicht auf eine versorgende, sondern auf eine aktivierende Hilfe. Sich selbst Ziele stecken und erreichen, bislang unbeachtete persönliche Potenziale entdecken und entfalten – das macht stolz und eröffnet neue Chancen der Teilhabe in Arbeitsleben und Gesellschaft. Die Weckung und Stärkung von Eigeninitiative ist für mich das A und O einer wertgebundenen Sozialpolitik. Es ist immer ein besseres Gefühl, mit dem selbstverdienten Geld seinen Lebensunterhalt zu bestreiten als auf staatliche Unterstützung angewiesen zu sein. Das Sozialwort der Kirchen „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ formulierte es 1997 so:

„Auch in Zukunft wird die Gesellschaft dadurch geprägt sein, daß die Erwerbsarbeit für die meisten Menschen den bei weitem wichtigsten Zugang zu eigener Lebensvorsorge und zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben schafft. In einer solchen Gesellschaft wird der Anspruch der Menschen auf Lebens-, Entfaltungs- und Beteiligungschancen zu einem Menschenrecht auf Arbeit. Wenngleich dieses ethisch begründete Anrecht auf Erwerbsarbeit nicht zu einem individuell einklagbaren Anspruch werden kann, verpflichtet es die Träger der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Tarif- und Sozialpolitik, größtmögliche Anstrengungen zu unternehmen, um die Beteiligung an der Erwerbsarbeit zu gewährleisten [...] .“ (SW151)<sup>3</sup>

#### *Kinder im Teufelskreis der Armut*

In Fragen der Grundsicherung beschäftige ich mich auch mit Fragen der Armut. Ein Thema treibt mich dabei um: die Lebenssituation der Kinder, die nun in der zweiten oder bereits dritten Generation von Sozialhilfe leben. Darunter befinden sich Kinder, die nie erlebt haben, dass ihre Eltern oder Großeltern morgens aufgestanden und zur Arbeit gegangen sind, um den Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Diese Kinder werden, bis auf wenige Ausnahmen, denselben Weg gehen wie ihre Eltern und Großeltern. Sie haben keine Chancen, wenn es einer wertgebundenen Sozialpolitik nicht gelingt, sie aus diesem Milieu

herauszuholen. Sie werden nicht lernen, mit ihren eigenen Kräften ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Das ist menschenunwürdig und entspricht nicht dem Prinzip der Chancengerechtigkeit. Da die Familien nicht in der Lage sind, ihren eigenen Kindern gerechte Chancen zu eröffnen, sind hier der Staat und die staatliche Gemeinschaft, sind hier Kommunen, Länder und der Bund gemeinsam gefordert. Ein erster Schritt in die richtige Richtung ist das aktuelle Bildungs- und Teilhabepaket. Es ist ein Instrument der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu mehr Chancengerechtigkeit für alle Kinder. Denn Arbeitsmarktpolitik muss mehr im Blick haben als die bloßen Beschäftigungs- oder Arbeitslosenzahlen. Darum gehört zu einer wertgebundenen und erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik auch, bessere Chancen auf sozialen Aufstieg und soziale Sicherheit zu ermöglichen. Daher haben sich CDU und CSU im Zuge der Regelsatz-Änderungen bei den Hartz-IV-Leistungen auch mit Milliarden-Beträgen für das Bildungspaket zugunsten der rund 2,5 Millionen Kinder aus Geringverdienerfamilien stark gemacht. Die Eltern der bedürftigen Kinder haben es nun selbst in der Hand, ihnen das Mehr an Chancengerechtigkeit zu ermöglichen. Die Mittel für Bildung und Teilhabe stehen zur Verfügung. Die Initiative muss von den Eltern selbst ausgehen, wenn Staat und Gesellschaft die massive Hilfe und Förderung bereitstellen. Denn auch ein Sozialstaat darf und muss die größtmögliche Eigeninitiative und Eigenverantwortung jedes Einzelnen einfordern. Das Paket ist auch ein nachhaltiger Baustein dafür, dass Kinder und Jugendliche langfristig bessere Chancen auf eine gute Erwerbsperspektive auf dem Arbeitsmarkt erlangen.

#### *Kinder mit Migrationshintergrund*

Was für Kinder aus dem Milieu der „vererbten Sozialhilfe“ gilt, gilt auch für die hier in Deutschland lebenden Kinder mit Migrationshintergrund. Wir wissen genau, dass Kinder aus bestimmten Zuwanderfamilien oft diejenigen sind, die die größten Schwierigkeiten haben, einen adäquaten Schulabschluss zu machen. Es fällt ihnen schwer, sich zu integrieren. Wir brauchen aber diese Kinder für unsere Zukunft. Wir machen uns angesichts der demographischen Entwicklung viele Sorgen, dass zu wenige Kinder geboren werden. Das ist richtig und notwendig. Ich glaube, dass es aber auch an der Zeit ist, sich um die Kinder Gedanken zu machen, die längst geboren sind, die aber keine Perspektiven haben. Auf diese Kinder sind wir als Gesellschaft angewiesen. Doch zuallererst geht es darum, jedem einzelnen Kind eine Lebensperspektive zu eröffnen. Es geht um die

Würde dieser Kinder. Somit sind Chancengerechtigkeit und Teilhabegerechtigkeit die wichtigsten Voraussetzungen für ein funktionierendes soziales System in der Bundesrepublik Deutschland.

### *Menschen mit Vermittlungshemmnissen*

Angesichts des enormen Fachkräftebedarfs auf dem Arbeitsmarkt müssen die Mittel für die Qualifizierung und Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. Die jetzige Reform kommt zu einem günstigen Zeitpunkt: nämlich an der Schwelle zu Arbeitslosenzahlen bei deutlich unter drei Millionen. Ziel muss es sein, die Integration in den Arbeitsmarkt zu beschleunigen. Es ist ein sehr begrüßenswerter Ansatz, den Menschen und seine konkrete Bedarfssituation in den Mittelpunkt der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu stellen und die Entscheidungsfreiheit vor Ort zu stärken. Bei der Neuordnung der öffentlich geförderten Beschäftigung geht es um die Stabilisierung gesellschaftlicher Teilhabe, wo ein unmittelbarer Übergang in den ersten Arbeitsmarkt nicht möglich ist. Das ist erforderlich, um Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen hinreichende Perspektiven zu geben. Dafür müssen die Arbeitsgelegenheiten ihrer Brückenfunktion gerecht werden können. Sinnvoll kann hier ein auf die konkreten Vermittlungshemmnisse abgestimmter Förderansatz sein.

### *Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen über 65*

Die Vermeidung der Altersarmut stellt eine besondere sozialpolitische Herausforderung der kommenden Jahre und Jahrzehnte dar. Veränderte Erwerbsbiografien und die gravierenden Änderungen in der demographischen Struktur unserer Gesellschaft zwingen zu neuen Antworten und Konzepten mit Perspektive. Die Prävention von Altersarmut hat eine enorme Relevanz für die gesamte Gesellschaft, für den sozialen Frieden und die soziale Sicherheit in unserem Land. Daher ist es umso begrüßenswerter, Lösungsansätze und Präventionsstrategien im breiten Dialog zu finden. Der frühzeitige und offene Dialog ebnet innerhalb der Politik und letztendlich in der gesamten Gesellschaft den Weg für Akzeptanz und Umsetzbarkeit von Konzepten und Maßnahmen. Experten aus Rentenversicherung, Wirtschaft und Verbänden bestätigten in einer Expertenanhörung des Ausschusses „Arbeit und Soziales“ im Februar dieses Jahres, dass die „Rente

mit 67“ die richtige Antwort auf längere Lebenszeit und weniger junge Beitragszahler ist. Auch die Anstrengungen der Union in der damit verknüpften Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitnehmer erfuhren in der Expertenrunde eine ganz überwiegende Bestätigung. So steigt die Zahl der älteren Arbeitnehmer schon jetzt spürbar an. Angesichts des drohenden Fachkräftemangels wird die Wirtschaft künftig sogar in verstärktem Maße auf die Erfahrung und die Qualifikation dieser Arbeitnehmer setzen. Die Chancen für ältere Arbeitnehmer werden auf dem Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren enorm steigen. „Rente mit 67“ sichert eine auskömmliche Altersversorgung, denn längeres Arbeiten bedeutet auch ein Plus bei den Rentenanwartschaften. Sie kann auch ein wichtiger Beitrag gegen Altersarmut sein. Die Wirtschaft muss sich bei der notwendigen Beschäftigung älterer Arbeitnehmer auch an deren speziellen Bedürfnissen ausrichten. Arbeitsplätze müssen in verstärktem Maße alterstauglicher und altersgerechter werden.

#### *Erziehungsverantwortliche*

Ehe und Familie stehen laut Artikel 6 des Grundgesetzes unter dem besonderen Schutz des Staates. Das geschieht deswegen, weil hier Kinder geboren und erzogen werden. Die Eltern tragen Verantwortung für die Erziehung der Kinder – nicht der Staat. Und diese Eltern und diese Familien haben ein Anrecht darauf, jedwede Unterstützung und optimale Rahmenbedingungen zu bekommen. Denn nur so können sie ihrem Erziehungsauftrag und ihrem Auftrag, als lebendige Kernzelle unserer Gesellschaft für ein menschenwürdiges Leben und für persönliche Entfaltung zu sorgen, gerecht werden. Es gehört zur sozialen Gerechtigkeit, dass Eltern die Wahlfreiheit haben müssen, wie sie die Erziehung der Kinder organisieren wollen.

Soziale Gerechtigkeit in unserer Gesellschaft ist auch eine Frage, wie die Generationen füreinander sorgen und welche Lasten wir den jeweiligen Generationen aufbürden. Faktum bleibt, dass diejenigen, die Kinder erzogen haben, viel dafür getan haben, dass in unserer Gesellschaft die Lasten zwischen den Generationen besser verteilt werden können. Ich bin fest davon überzeugt, dass wir unser Rentensystem daraufhin überprüfen müssen, wie es nicht nur auf Dauer gesehen armutsfest sein kann für die zukünftigen Generationen, sondern auch daraufhin, wie dieses Rentensystem so zu gestalten ist, dass es auch der Tatsache gerecht wird, dass diejenigen, die

unter Aufopferung vieler Kräfte Kinder erzogen haben, hinterher nicht schlechter gestellt sind als diejenigen, die keine Kinder erzogen haben.

### **Schlussbetrachtung: Keine Gerechtigkeit ohne Barmherzigkeit**

Es bleibt festzuhalten, dass eine auch noch so sehr mit tugendhaften Bürgerinnen und Bürgern gesegnete „Sozialgesellschaft“ den „Sozialstaat“ nicht ersetzen kann.<sup>4</sup> Zum Schluss möchte darauf hinweisen, dass gleichzeitig auch bei festestem politischen Willen und größter staatlicher Anstrengung in unserem Land letztendlich keine soziale Gerechtigkeit ohne Barmherzigkeit möglich ist. Das Sozialwort der Kirchen sagt, dass das der menschlichen Person Zukommende und Gebührende mehr sei als Gerechtigkeit, nämlich persönliche Zuwendung, Liebe und Barmherzigkeit. „Die christliche Barmherzigkeit setzt die Gerechtigkeit [...] voraus, und sie muß ihre Authentizität in der Motivation und in der Entschlossenheit zur Gerechtigkeit gegen jedermann, im Kampf gegen ungerechte Strukturen und im Einsatz für den Aufbau einer gerechteren Gesellschaft erweisen.“ (SW 114)

Der biblische Barmherzige Samariter hat nicht gefragt: „Wer ist dafür zuständig?“. Er selbst fühlte sich zuständig und hat den unter die Räuber Gefallenen auf seinen Esel gepackt. Er brachte ihn in eine Herberge, d.h. es gab eine Institution, ein Gebäude, wo der Verletzte hingebracht werden konnte. Dann gab der Samariter dem Wirt Geld, d.h. er war ein vermögender Mann und somit auch in der Lage, Geld abzugeben.

Wir alle als Mitglieder der Gesellschaft brauchen, um helfen zu können, Institutionen. Ohne entsprechende Einrichtungen können wir auch nicht für soziale Hilfe und soziale Gerechtigkeit sorgen. Finanzielle Hilfe ist nur möglich, wenn auch entsprechende Mittel zur Verfügung stehen. Oft wird vergessen dass ja auch die Mittel des Sozialstaates nicht vom Himmel fallen, sondern erwirtschaftet werden müssen. Der Staat ist nicht mehr in der Lage, alles zu reparieren, was in unsere Gesellschaft nicht mehr von alleine gelingt. Vermutlich haben zwei Drittel aller Sozialhilfeansprüche in Deutschland einen Hintergrund von gescheiterten Beziehungen.

Wenn wir eine Gesellschaft wollen, in der wir auch lebenslang füreinander sorgen und füreinander eintreten, dann müssen wir uns ändern. Es ist höchste Zeit, dass wir dies tun, denn wir werden fest-

stellen, dass wir nicht mehr alles das, was wir an sozialstaatlichen Leistungen haben, in der bisherigen Form werden halten können.

Das will nicht heißen, dass die großen umlagefinanzierten Sicherungssysteme der Renten-, Kranken-, Unfall- und der Pflegeversicherung obsolet wären. Sie sind unverzichtbar, auch wenn uns manche Wissenschaftler und Wirtschaftsvertreter dieses glauben machen wollen. Die gesetzliche Rentenversicherung ist nicht zu ersetzen – schon aus finanziellen Gründen. Ein Kapitalstock, aus dessen Erträgen die Leistungen der Rente erwirtschaftet werden kann, ist nicht zusammenzubringen. Die Rentenversicherung ist auch deshalb unverzichtbar, weil sie wie keine andere staatliche Institution die Generationen an ihre gemeinsame existentielle Verantwortung erinnert und diese verkörpert. Wir brauchen verlässliche staatliche Hilfestrukturen für Menschen, die wegen Krankheit, Behinderung oder Arbeitslosigkeit auf Hilfe angewiesen sind. Das hat dann nichts mit individueller Barmherzigkeit, sondern mit staatlicher Daseinsfürsorge zu tun und füllt das Selbstverständnis Deutschlands als sozialer Rechtsstaat. In diesem Sinne müssen individuelle Rechte auf soziale Leistungen auch einklagbar sein.

Ich bleibe aber auch dabei, dass wir wieder von neuem lernen müssen, füreinander zu sorgen. Soziale Netze jenseits staatlicher Organisation werden gefragt sein. Man kann davor erschrecken. Es kann Ängste auslösen. Die Neuentdeckung von Selbsthilfe und Eigenverantwortung kann aber auch neue Chancen eröffnen.

1| Vgl. im Folgenden dazu M. Heimbach-Steins, *Wohlfahrtsverantwortung. Ansätze zu einer sozialetischen Kriteriologie für die Verhältnisbestimmung von Sozialstaat und freier Wohlfahrtspflege*. In: Dabrowski, M./Wolf, J. (Hrsg.): *Aufgaben und Grenzen des Sozialstaates*, Paderborn 2007: S. 9-42, hier insbes. S. 20f.

2| Zitiert nach M. Heimbach-Steins, *ebd.*, S. 21.

3| In der Unterscheidung der Gerechtigkeitskriterien stütze ich mich auf M. Schramm, *Gerechtigkeitskonzeptionen im Widerstreit, Ansätze einer Theorie der „flexiblen Gerechtigkeit“*. In: Dabrowski, M./Wolf, J. (Hrsg.): *Aufgaben und Grenzen des Sozialstaates*, Paderborn 2007: S. 63-89.

4| Vgl. M. Heimbach-Steins, *ebd.*: S. 36.