

Wiederaufbau sozialpolitischer Forschung an deutschen Universitäten dringend erforderlich

Eine Anregung zu politischem Handeln: Bund wie Länder müssen schnell aktiv werden

Eine langfristig angelegte, verlässliche und wirksame Sozialpolitik braucht fundierte Grundlagen in Forschung und Lehre an den deutschen Universitäten. Ohne sie fehlt auch den öffentlichen Diskussionen über neue Weichenstellungen ein belastbares Fundament. Gesellschaften mit einem gerechten und sozialen Ausgleich und einem funktionierenden Sozialstaat haben sich als politisch stabiler, sozial integrierter und dauerhaft erfolgreicher erwiesen als Gesellschaftsordnungen, die nur marktwirtschaftlich oder zentralistisch-staatswirtschaftlich ausgerichtet sind. Dies zeigte sich 1989, 2008 in der globalen Finanzkrise und heute in vielen Staaten, in denen der Sozialstaat nicht entsprechend weit entwickelt ist. Wie nicht zuletzt an den USA deutlich wird, kann das auch in der westlichen Welt der Fall sein und massive wie nachhaltige politische Desintegrationsfolgen zeitigen.

Deutschland verdankt seine im internationalen Vergleich außergewöhnliche Stabilität vor allem der Ordnung der sozialen Marktwirtschaft, den Erfahrungen aus zwei Weltkriegen und der Bewältigung der deutschen Teilung. Auch Deutschland steht vor großen Herausforderungen: Die tiefgreifenden Veränderungen durch die demografische Entwicklung, der Migrationsdruck wie die Migrationserfordernisse, die Veränderungen in der Arbeitswelt durch Digitalisierung und Automatisierung, der Wandel der Familie und eine zunehmende, sich verfestigende soziale Ungleichheit verlangen neue und grundlegende Weichenstellungen in der Sozialpolitik, die stimmig zueinander passen müssen. Was sozial gerecht und fair ist, muss stets neu verhandelt, begriffen und austariert werden. Ein Sozialstaat wie der deutsche, der 2015 für knapp 30% des Bruttoinlandsprodukts und 53% des Staatsaufwands einsteht, bedarf schon wegen seiner Größe und Komplexität einer dauerhaften, unabhängigen Außenbeobachtung und der Begleitung in Forschung und Lehre. Zudem fordert die europäische Integration – zumal in einer Währungsunion, die ständig neue Anforderungen und Anpassungen mit sich bringt – die nationale Sozialpolitik insgesamt heraus.

Fundierte, belastbare Grundlagen in Forschung und Lehre an deutschen Universitäten sind aber in den letzten Jahrzehnten in allen sechs Fächern, die sich mit dem deutschen Sozialstaat intensiver befasst haben, verloren gegangen. Ohne eine nachdrückliche und nachhaltige „Rekultivierung“ des Querschnittsthemas „Sozialstaat“ können wir die sou-

veräne Gestaltungshoheit über unsere Zukunft nicht zurückgewinnen. Um entsprechende Forschungszentren, Schwerpunktprogramme, Lehrstühle usw. zu schaffen, ist für einige Jahrzehnte ein größeres Bundesprogramm erforderlich, das den neuen Artikel 91b Grundgesetz nutzt: Es muss jahrzehntelangen Atem haben und mit Mitteln in der Größenordnung von 30 Mio. bis 50 Mio. Euro jährlich ausgestattet sein. Für technisch-naturwissenschaftliche Großvorhaben nehmen wir eine solche Mittelausstattung immer wieder in die Hand. Aber solche Forschungsprogramme werden uns nur wenig nutzen, wenn wir unseren eigenen sozialen Zusammenhalt nicht mehr gewährleisten und zweckgerecht gestalten können, weil wir die Wirkungszusammenhänge nicht kennen, weil wir nicht mehr regelmäßig hinschauen, uns die Grundweichenstellungen entgehen und wir uns dann einer „Sozialpolitik im Blindflug“ anvertrauen müssen.

Ausführliche Begründung

Die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften hat Ende 2015 einen wissenschaftspolitischen Denkanstoß „Zur Entwicklung von Forschung und Lehre der Sozialpolitik an Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland“ veröffentlicht, der aus mehreren Akademien heraus unterstützt wurde.¹ Er zeichnet nach, wie in den letzten Jahrzehnten der deutsche Sozialstaat aus dem Blick aller Universitätsfächer verschwindet, die sich ihm nach dem Zweiten Weltkrieg jahrzehntelang intensiv gewidmet hatten: die Volkswirtschaftslehre, die Sozialethik, die Rechtswissenschaft, die Geschichtswissenschaft, die Soziologie und die Politikwissenschaft.² Sie schauen in ihren Spezialisierungen zunehmend in andere Richtungen als auf das fast eine Drittel unseres Bruttoinlandsprodukts, das wir für den Sozialstaat aufwenden. Bezogen auf die Staatsausgaben nehmen die sozialen Zwecke sogar mehr

- 1 Der Denkanstoß steht seit 11/2015 im Netz (<http://www.bbaw.de/startseite-1/teaser/denkanstoss-1>) und ging von den Professoren F.-X. Kaufmann, H. G. Hockerts, S. Leibfried, M. Stolleis und M. Zürn aus. Der vorliegende Text ist weitgehend eine Zusammenfassung des Denkanstoßes.
- 2 Die Entwicklung der Sozialpolitik in Forschung und Lehre in diesen sechs Disziplinen wird im Detail für jede Disziplin nachgezeichnet in: Deutsche Rentenversicherung, H. 1/2015, S. 42-127. Eine um die Sozialethik und neuere Entwicklungen fortgeschriebene Auflage erscheint als H. 2/2017 dieser Zeitschrift. Die Sozialpädagogik und Sozialarbeit ist meist an Fachhochschulen organisiert und steht traditionell eher mit dem Rücken zum Sozialstaat.

als die Hälfte des Gesamtaufwands in Anspruch. Dieser wichtigste Teil unserer öffentlichen Daseinsvorsorge droht der Aufmerksamkeit unseres Wissenschaftssystems zu entgleiten. Können wir uns diese Realitätsverdrängung im Wissenssystem unseres Gemeinwesens leisten? Die Unterzeichnenden halten das für unverantwortlich.

Die beiden großen christlichen Kirchen haben 2014 in diesem Sinn erklärt: „Im Diskurs um Sachfragen müssen die besten Lösungen gefunden werden. Hinter den Sachfragen stehen aber immer auch Orientierungsfragen, die ebenfalls zu reflektieren sind. Welchen Zielen soll wirtschaftliches Handeln dienen? Und welche Priorität kommt den jeweils unterschiedlichen Zielen zu? Um für diese Fragen eine Basis zu gewinnen, bedarf es ethischen Orientierungswissens. Eine Gesellschaft tut gut daran, solches Orientierungswissen zu pflegen und weiterzuentwickeln.“³ Das wird unsere Gesellschaft nur leisten, wenn sie empirisch, institutionell und normativ, und das historisch wie aktuell, ihre sozialpolitischen Wissensbestände auch pflegt und fortentwickelt. Aber, darum steht es nicht gut: Während Geschichtswissenschaft, Sozialethik und Volkswirtschaftslehre inzwischen am Sozialstaat weitgehend vorbeigehen bzw. ihn allenfalls nebenbei betrachten, ist er in Soziologie und Politikwissenschaft noch präsent, aber die einschlägigen Lehrstühle werden dort zunehmend mit anderen Schwerpunkten nachbesetzt. Im Sozialrecht scheint alles in Ordnung, allerdings wird die Lehre zunehmend von Honorarprofessoren aus der Sozialgerichtsbarkeit getragen und nicht unmittelbar vom universitären Nachwuchs, der so austrocknet. Nur das Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München ist in der Forschung engagiert. Auch im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie in einigen außeruniversitären Wirtschaftsforschungsinstituten und der privaten Wirtschaftsberatung werden sozialpolitische Fragen behandelt, aber primär in einer auf praktische Zwecke beschränkten Weise. Das reduziert die Betrachtung auf die wirtschaftlich-pragmatische Seite und verbleibt weitgehend im voröffentlichen Raum. Der Umgang von Bund, Ländern und Kommunen mit sozialen Fragen braucht jedoch eine wissenschaftliche Vorbereitung und Begleitung sowie eine sachkundige und kritische, breite Öffentlichkeit.

Bei den Auseinandersetzungen um den Auf- und Ausbau des Sozialstaats seit den 1950er Jahren gab der Sozialwissenschaftler Gerhard Mackenroth mit seinem wegweisenden Referat 1952 vor dem Verein für Socialpolitik den Anstoß: „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“. Bedeutende Gelehrte haben sich in der Folge der Sozialpolitik und des Sozialstaats angenommen: In der Volkswirtschaftslehre etwa Gerhard Weisser, Hans-Jürgen

Krupp und Richard Hauser; in der Sozialethik Oswald von Nell-Breuning und Joseph Höffner auf katholischer, Heinz-Dietrich Wendland und Theodor Strohm auf evangelischer Seite; in der Geschichtswissenschaft Gerhard A. Ritter und Hans Günter Hockerts; im Recht Hans F. Zacher und Michael Stolleis; in der Soziologie Christian von Ferber und Franz-Xaver Kaufmann; sowie in der Politikwissenschaft Manfred G. Schmidt. Wo finden sich entsprechende Professoren heute? Sehen wir die Entwicklungen der Fächer genauer an, so ist die Luft überall dünner geworden, wobei in jedem Fach ganz unterschiedliche Kräfte zu ähnlichen Ergebnissen führten: Andere Prioritäten drängten in den Vordergrund, Lehrstühle werden von den Fakultäten umgewidmet, ohne dass der kumulative Prozess deutlich würde. Bei derart national geprägten Themen werden Prämien für akademisches Vorankommen derzeit weder ausgelobt, noch verteilt – wenn sie nicht anderwärts erstmals gesetzt werden.

Dabei ist es nicht so, dass der Ausbau des Sozialstaats nun abgeschlossen wäre und wir uns anderen Themen zuwenden könnten. Im Gegenteil, seit den 1990er Jahren steht in der OECD-Welt wegen abnehmendem Wirtschaftswachstum, demografischem Wandel und neuen sozialen Spaltungen der Sozialstaat wieder zur Diskussion: einerseits Umbau, Reform, Neugewichtung oder „Rekalibrierung“, andererseits immer vielfältigere soziale Ungleichheiten, Verfestigung von Armut, Benachteiligung von Familien, Einwanderung, usw. Auf EU-Ebene wird immer dringlicher gefragt: Kann die reine Marktintegration Europa noch zusammenhalten oder ist ein sozialer Sprung nach vorn erforderlich? Und in der Nicht-OECD-Welt hat ein sozialpolitischer Aufholprozess stattgefunden, den wir in Deutschland kaum wahrnehmen – diese Forschung findet fast nur im Ausland statt. Zwar schaut die Welt noch auf uns, weil wir den Sozialstaat zu Bismarcks Zeiten in Gang gesetzt haben und dort immer noch als Modell dienen – aber wir schauen im 21. Jahrhundert insoweit weder auf die Welt noch auf uns selber. Sollen wir ausgerechnet diesen Standortvorteil verspielen? Dürfen wir uns das leisten?

Eigentlich schon deshalb nicht, weil bislang alle Sozialstaatsreformen universitäre Vorbereitung und Nachbegleitung hatten.⁴ Die Reichweite der unterschiedlichen Gestaltungsprinzipien, ihr Zusammenstimmen, ihre Widersprüche, die soziale Einbettung, die Auswirkungen ihrer Institutionalisierung, der Vergleich, all das war Dauerthema unabhängiger Untersuchungen quer durch die Fächer. Einschlägiger Nachwuchs für die Verwaltung des Sozialstaats wurde mit ausgebildet, und war ein Gutachten nötig oder ein Sach-

3 EKD, Deutsche Bischofskonferenz: Gemeinsame Verantwortung für eine gerechte Gesellschaft, Hannover, Bonn 2014.

4 Vgl. zusammenfassend: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Baden-Baden 2001-2008; P. Masuch, W. Spellbrink, U. Becker, S. Leibfried (Hrsg.): Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Berlin 2014, 2015.

verständigengremium zu besetzen, konnte die Politik auf genügend Universitätsexperten zurückgreifen. Diese Zeiten sind vorbei: Reformen werden wissenschaftlich kaum noch vor-, allenfalls nachbereitet. Universitäre Expertise ist schon jetzt Mangelware. Die sozialpolitischen Praktiker aller Ebenen und die intervenierende Politik bleiben mit sich und den wachsenden Problemkaskaden allein. Ein Mahner sprach vom einsetzenden Zeitalter einer „Sozialpolitik im Blindflug“.

Lässt sich das Ruder herumwerfen? Ja, so der erwähnte Denkanstoß, allerdings nur bei massivem Gegensteuern. Die noch vorhandenen Restenergien im Universitätssystem müssten quer durch die Republik in bis zu fünf großen universitären Forschungszentren regional verstetigt, gestützt und fokussiert, und es müssen mit mindestens 20 großzügig ausgestatteten Stiftungslehrstühlen quer durch die sechs Disziplinen über Jahrzehnte klare Gegenakzente gesetzt werden, bevor die noch vorhandenen Nachwuchswissenschaftler in andere Fachgebiete abgewandert sind. Dazu passende Master-Studiengänge und auch die Forschung in kleineren, thematisch gebündelten Formaten (Schwerpunkte, Nachwuchsgruppen, Netzwerke) wären bundesweit zu fördern. Vor allem das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und die entsprechenden Länderministerien sind bei dieser Querschnittsfrage gemeinsam gefordert, um die Universitäten von der Dringlichkeit des Handelns zu überzeugen. Aber das Thema geht auch andere Ministerien an, so das Sozialrecht rechtsprüfend-beratend das Justizministerium, die Gesundheits- als Sozialpolitikforschung das Bundesministerium für Gesundheit.

Geschieht etwas? Ja. Erste Anstöße zur Umkehr der Entwicklung gehen von der Peripherie des Universitäts- und Wissenschaftssystems aus: Ab 2017 setzt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2 Mio. Euro jährlich in einer ersten fünfjährigen Förderrunde ein, um die Universitäten im Bereich von sozialpolitischer Lehre und Forschung zu aktivie-

ren und zu stärken.⁵ Das ist viel für ein Ministerium, in dem die Forschung nicht im Vordergrund steht und das daher nur ein kleines Forschungsbudget hat. Allerdings: Allein ein ordentlich finanzierter Stiftungslehrstuhl für acht bis zehn Jahre kostet heute bei umfassender Betrachtung etwa 250 000 Euro jährlich, also ca. 2 Mio. bis 2,5 Mio. Euro je Lehrstuhl. Und Forschungszentren dürften jeweils etwa 3 Mio. bis 5 Mio. Euro jährlich kosten und müssten die Forschungsbewegung in den Fachhochschulen einbeziehen. Der erwähnte Denkanstoß rechnet für alle Maßnahmen zusammengenommen mit einem Bedarf von 30 Mio. bis 50 Mio. Euro jährlich, um eine wirkliche Rekonstruktion und Konsolidierung von Forschung und Lehre im Bereich sozialstaatlicher Aufgaben zu bewirken. Ein solches Programm kann in Deutschland nur das BMBF zusammen mit den Ländern stemmen.

In Zeiten der „Exzellenz“ muss es auch um so praktische Dinge wie soziale Integration, Legitimation und Weiterbau unseres Sozialstaats gehen. Die Förderung beispielsweise der besten Autobatterien für die Energiewende oder der besten Krebstherapien können der sozialen Polarisierung in der Fläche nicht entgegenwirken. Der Sozialstaat ist eine kulturelle Errungenschaft und eine der wichtigsten Grundlagen sozialen Zusammenhalts. Seine Institutionen und Traditionen beruhen auf intellektuellen Grundlagen, die uns zu entgleiten drohen – nur, weil wir nicht rechtzeitig auf die Gesamtentwicklung geschaut haben. Die Unterzeichnenden regen an, dass alle, die einschlägige politische und fachpolitische Verantwortung tragen, dieses Thema auf Bundesebene jetzt in seiner ganzen Größe zur Kenntnis nehmen und sich um Abhilfe bemühen. Und zwar jetzt, also zu einer Zeit, wo wir gerade noch einen Anschluss an unsere Tradition schaffen können. Das Thema geht die Öffentlichkeit, alle Bürger und alle Parteien an.

5 Vgl. Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS), 15.7.2016, <http://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2016/foerderbekanntmachungen-fuer-professuren-nachwuchsgruppen-projekte.html>.

Unterzeichnende des Aufrufs

Dr. Georg Cremer [apl. Professor der Universität Freiburg und Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes], **Alois Glück** [Präsident des Bayerischen Landtags, a.D. und des Zentralkomitees der deutschen Katholiken von 2009 bis 2015], **Kerstin Griese** [SPD-MdB, Vorsitzende des Ausschusses für Arbeit und Soziales], Prof. Dr. **Traugott Jähnichen** [Stellv. Vorsitzender, Kammer für soziale Ordnung, EKD], **Karl-Josef Laumann** [Bundesvorsitzender der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft], Pfarrer **Ulrich Lilie** [Präsident der Diakonie Deutschland], **Maria Loheide** [Vorstand Sozialpolitik der Diakonie Deutschland], **Katja Mast** [SPD-MdB, Sprecherin für Arbeit und Soziales der SPD-Bundestagsfraktion], **Dr. h.c. Peter Masuch** [Präsident des Bundessozialgerichts, a.D.], Prälat **Dr. Peter Neher** [Präsident des Deutschen Caritasverbandes], **Dr. Franz-Josef Overbeck** [Bischof von Essen; Vorsitzender, Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen, Deutsche Bischofskonferenz], **Dr. Carola Reimann** [stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion], **Dr. Axel Reimann** [Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund, 2014 bis 2016], **Herbert Rische** [Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund 2005 bis 2014], **Gundula Roßbach** [Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung Bund], **Karl Schiewerling** [CDU-MdB, Sprecher für Arbeit und Soziales der CDU/CSU-Bundestagsfraktion], **Prof. Dr. Rainer Schlegel** [Präsident des Bundessozialgerichts], **Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn** [MdB Die Grünen, Sprecher für Sozialpolitik], **Peter Weiß** [MdB, Vorsitzender der Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion].