

JOCHEN OSTHEIMER

## NEOLIBERAL – NEOSOZIAL: DER WANDEL DES SOZIALSTAATS

### Sozialethische Anfragen und Impulse

Dr. Jochen Ostheimer, Studium der Kath. Theologie, Philosophie und Sozialpädagogik in Benediktbeuern, München und Berlin, Promotion in Kath. Theologie zum Thema „Zeichen der Zeit lesen“; seit 2007 Wiss. Mitarbeiter bzw. Akad. Rat am Lehrstuhl für christliche Sozialethik an der LMU München.

#### 1 Der Sozialstaat unter Druck

Der Sozialstaat steht unter Druck. Die Diskussionen über Sinn und Zweck werden nicht zuletzt in der politischen Öffentlichkeit mit z. T. polemisch zugespitzten Formulierungen angeheizt. Der Sozialstaat wird dann mit „spät-römischer Dekadenz“ in Verbindung gebracht, und als politisch-moralische Maxime wird ausgegeben, die Schwachen vor den Faulen zu schützen.

Ungeachtet dieser teils auch parteitaktisch motivierten bissigen Übertreibungen ist die Frage nach der Ausgestaltung des sozialen Sektors je neu zu stellen, weil er sich mit dem gesellschaftlichen Wandel mit verändern muss. Folglich gehört es zu seiner Geschichte, dass der Sozialstaat periodisch unter Druck gerät. Daher lässt sich durch eine Skizze seiner historischen Entwicklung die gegenwärtige Kontroverse um den Sozialstaat gut erklären (2). Danach wird die aktuelle Entwicklung und Debatte aus Sicht der Wohlfahrtsforschung eingeordnet. Der Trend geht zu einem liberalen Modell, was von einigen dann als „neoliberal“ kritisiert wird; gleichwohl kann die Entwicklung auch als „neosozial“ bezeichnet werden (3). Abschließend werden die Reformen und Reformvorschläge anhand der Sozialprinzipien Personalität, Solidarität und Subsidiarität ethisch diskutiert (4).

#### 2 Die wachsende Komplexität des Sozialstaats und seine systemische Überlastung

„Sozialpolitik“ bezeichnet allgemein den Prozess des staatlichen Einwirkens auf die gesellschaftlichen Verhältnisse. Dieser Vorgang breitet sich seit dem

19. Jahrhundert aus und intensiviert sich. Die wesentlichen Merkmale dieser Entwicklungen sind folgende:<sup>1</sup>

1. Charakteristische Kennzeichen der Modernität des Wohlfahrtswesens sind seine Professionalisierung, Verrechtlichung, Bürokratisierung und Ökonomisierung: Bedürftige haben einen Rechtsanspruch auf Hilfe, anstatt betteln zu müssen. Die Hilfe wird fachlich qualifiziert und effizient geleistet. Eine Nebenfolge ist die „Kolonialisierung der Lebenswelt“ (Habermas) auch durch soziale Hilfe. Zugleich sind mit diesen Merkmalen die systemischen Beschränkungen der Sozialpolitik angesprochen. Sie muss die Grenzen ihrer Kommunikationsmedien Geld und Recht beachten: der Staat kann soziale Probleme i. d. R. nur mittelbar lösen, z. B. indem er Strukturen verändert, Anreize schafft.
2. Sozialstaatliche Maßnahmen konzentrierten sich zunächst auf die Linderung oder Vermeidung akuter Not. Allmählich, vor allem nach dem 2. Weltkrieg, trat dann das Ziel der Einkommensumverteilung und des sozialen Ausgleichs hinzu. Inzwischen hat die Sozialpolitik die Aufgabe der politischen Gestaltung gesellschaftlicher Lebensverhältnisse bekommen.<sup>2</sup> In der Folge wird der Sozialstaat von vielen als Pauschallösung für alle gesellschaftlichen Probleme gesehen und dementsprechend unspezifisch ausgebaut – bis hin zur Finanzierung der deutschen Einheit aus der Rentenkasse.

Wie sehr die politische Gestaltung gesellschaftlicher Lebensverhältnisse von verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren zugleich gewollt wird, zeigt sich am Beispiel des Ausbaus der Kinderbetreuung. Dieser wird gefordert, damit Frauen sich von der traditionellen Mutterrolle emanzipieren können, damit den Unternehmen mehr Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, damit Frauen den für sie erforderlichen eigenständigen Sozialversicherungsanspruch erwerben können, damit Alleinerziehende besser vor der Armutsfalle geschützt sind, damit die frühkindliche Förderung (vor allem bei sozial schwachen Familien und Familien mit Migrationshintergrund) verbessert wird. – Doch manche sehen darin einen zu starken Eingriff in die Familie und bevorzugen stattdessen eine finanzielle Förderung des daheim bleibenden Elternteils.

<sup>1</sup> Vgl. F.-X. KAUFMANN: Sozialpolitik und Sozialstaat (2009).

<sup>2</sup> Zur Begründung dieser Aufgabe kann der Gedanke angeführt werden, dass soziale Verhältnisse rechtfertigungsbedürftig seien, vgl. J. RAWLS: Eine Theorie der Gerechtigkeit (1975); R. DWORKIN: Was ist Gleichheit? (2011), oder die Pastoralkonstitution *Gaudium et spes* 25 (K. RAHNER/H. VORGRIMMER (Hg.): Kleines Konzilskompendium (1994), S. 472).

3. Dieses Beispiel zeigt dann auch, dass sozialpolitische Maßnahmen, so wie alle anderen politischen Maßnahmen auch, ein Eigenleben entwickeln. Die Folge dieser Institutionalisierung ist, dass sozialpolitische Maßnahmen in Wechselwirkung treten. Dies wird dadurch verstärkt, dass die eine und selbe Maßnahme mit verschiedenen Zielen versehen werden kann, wie am Beispiel der Kinderbetreuung deutlich wird.
4. Die Alltagswelt der Sozialpolitik ist primär eine organisierte Praxis. Sie ist von Organisationen und ihren Arbeitsweisen, Selbstverständnissen, Zielen und Imperativen geprägt. Gelder werden meist direkt an Organisationen ausgezahlt, die dann wiederum Maßnahmen zugunsten des Bedürftigen erbringen. Intra- und interorganisatorische Vorgaben und Konflikte sind meist weitaus relevanter als die Adressaten und ihre Bedürfnisse.
5. Durch die europäische Vereinheitlichung und den Druck durch die Globalisierung verändert sich die Situation nochmals. Diskutiert werden beispielsweise Mindestlöhne bei Leiharbeitsfirmen.
6. Die Konsequenz dieser Entwicklungen ist die Entstehung einer „Sozialpolitik zweiter Ordnung“: „Als Folge ihres Ausbaus wirkt die Sozialpolitik [...] auf die politischen Prozesse zurück, ergeben sich neuartige Anforderungen an staatliche Steuerungskapazitäten, die mit den ursprünglichen Problemen, um deretwillen bestimmte Maßnahmen getroffen wurden, nur bedingt zu tun haben.“<sup>3</sup> Damit reagiert die Sozialpolitik auf die angesprochenen verschiedenen Institutionalisierungsvorgänge. Im Vordergrund stehen dann Steuerungsaufgaben, und die Folge sind meist weitere Institutionalisierung und Differenzierung.

Im Ganzen lässt sich also feststellen, dass die Zahl der Aufgaben zunimmt, die Aufgaben schwieriger werden und die Komplexität steigt. Vielfach hat man den Eindruck der Überforderung.<sup>4</sup> Eine Reaktion auf diese Entwicklung ist die Forderung, dass sich der Staat weitgehend zurückziehen soll.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> F.-X. KAUFMANN: Sozialpolitik und Sozialstaat (2009), S. 133 (i. O. herv.).

<sup>4</sup> Bei solchen Urteilen sollten aber auch die Erkenntnisse der Implementationsforschung berücksichtigt werden, wonach viele Gesetze erst zehn bis zwanzig Jahre nach ihrem Inkrafttreten eine nachweisliche Wirkung entfalten; vgl. F.-X. KAUFMANN: Sozialpolitik und Sozialstaat (2009), S. 150.

<sup>5</sup> Vgl. etwa N. LUHMANN: Politische Theorie (1981).

### 3 Die aktuelle Entwicklung des Sozialstaats

Die Ausgestaltung des Wohlfahrtswesens und der wirtschaftlichen Entwicklung bedingen sich wechselseitig. Die Marktwirtschaft ist in eine neue Phase übergegangen. Sie ist global geworden, gehandelt wird rund um den Globus und rund um die Uhr, die Nationalstaaten treten in einen Standortwettbewerb, das Gewicht des Dienstleistungssektors wächst zusehends, Arbeitnehmerorganisationen verlieren an Mitgliedern und an Einfluss, die Finanzmärkte verselbständigen sich und geben der gesamten Wirtschaft ihre Kurzfristorientierung vor. Überall breitet sich das Grundmerkmal der Flexibilität aus.

Der flexible Kapitalismus erfordert und erzeugt den „flexiblen Menschen“<sup>6</sup> mit flexiblen Beziehungen. Es entsteht ein neues Paradigma, das sich auch auf die Sozialstaatspolitik auswirkt. Die Orientierung an der Freiheit als Grundzug der modernen Gesellschaft erfährt eine neue Deutung. Selbstbestimmung wird in diesem Denkschema unter der Perspektive von Eigenverantwortung gesehen. Freiheit wird als Freiheit zum Aufstieg ganz scharf mit der Freiheit der „sozialen Hängematte“ kontrastiert. Der Mensch muss zur Freiheit befähigt werden: durch „Fördern und Fordern“.

Diese neue Entwicklung wird besonders deutlich und lässt sich sozial- und ideengeschichtlich gut erklären, wenn man die drei grundlegenden Wohlfahrtsmodelle betrachtet, wie sie sich in der westlichen Welt herausgebildet haben.<sup>7</sup>

#### 3.1 Grundtypen des modernen Wohlfahrtsstaats

##### 3.1.1 Das sozialdemokratisch-etatistische Modell

Als paradigmatische Umsetzungen des sozialdemokratisch-etatistischen Modells gelten die skandinavischen Staaten. Die Aufgabe der gesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion und sozialpolitischer Dienstleistungen fällt primär dem Staat zu. Er übernimmt die Pflicht, seine Bürger vor den Unwägbarkeiten des kapitalistischen Arbeitsmarktes zu schützen. Die Versorgungsleistungen gelten auf der Basis starker individueller Sozial- und Teilhaberechte als selbstverständliches Bürgerrecht. Sie müssen nicht erst z. B. durch Erwerbsarbeit verdient werden, sie sind weitgehend frei von sozialer Stigmatisierung und sie

<sup>6</sup> Vgl. R. SENNETT: *Der flexible Mensch* (2000).

<sup>7</sup> Vgl. G. ESPING-ANDERSEN: *The Three Worlds* (1990); F.-X. KAUFMANN: *Die freie Wohlfahrtspflege* (2002); ders.: *Varianten des Wohlfahrtsstaats* (2003); K. GABRIEL: *Caritas und Sozialstaat* (2007), v. a. S. 68–79; PH. MANOW: *Religion und Sozialstaat* (2008), v. a. S. 27–52.

sichern egalitär-demokratische Gleichheit. Der Dritte Sektor ist kaum ausgebaut. Die Finanzierung erfolgt durch hohe Steuersätze.

### 3.1.2 *Das liberale Modell*

Den Gegenentwurf zum sozialdemokratischen Modell stellt das liberale Wohlfahrtskonzept dar, das in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor allem in Großbritannien („Thatcherism“) und den USA („Reaganomics“) entstanden ist und das sich wieder der Laisser-faire-Haltung des Nachtwächterstaates des 19. Jahrhunderts annähert.

Der Wohlfahrtsstaat hat keine große Bedeutung. Er garantiert lediglich gemäß dem Konzept von WILLIAM BEVERIDGE eine allgemeine Mindestsicherung. Als eigentlicher Wohlfahrtsproduzent gilt die Wirtschaft. Die soziale Sicherung wird den Marktmechanismen anvertraut. Zur Begründung werden deren höhere Effizienz, Flexibilität und Kundennähe sowie die größere Freiheitlichkeit genannt. Die wichtigsten Instrumente sind freiwillige bzw. gesetzlich verpflichtende private Versicherung sowie seit einigen Jahren auch Leiharbeit. Die Sozialfürsorge wird primär als eine Ware behandelt. Hohe soziale Ungleichheit sowie prekäre Beschäftigungsverhältnisse werden als Kehrseite individueller Freiheit billigend in Kauf genommen.

Für die Bewältigung sozialer Probleme besteht ein großer Freiraum für das private soziale Engagement von Individuen und Assoziationen wie Stiftungen, Vereinen, Pfarreien, Selbsthilfeorganisationen. Sie sollen mithelfen, die Marktrisiken zu kompensieren, aber unpolitisch bleiben.

### 3.1.3 *Das intermediäre Modell*

Das dritte Modell wird in der Forschung etwas uneinheitlich beschrieben. Zusammengefasst kann es als korporatistisch bzw. intermediär betrachtet werden; es gilt z. T. auch als konservativ, insofern es eine Skepsis sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber dem Markt zum Ausdruck bringt.

Das intermediäre Konzept entstand Ende des 19. Jahrhunderts vor allem in Deutschland, es ist aber in unterschiedlichen Schattierungen z. B. auch in Österreich oder Frankreich anzutreffen. Es verbindet obrigkeitsstaatliche Herrschaftsinteressen, starke kirchliche Organisationen sowie sozialdemokratische Elemente, die gemeinsam ein spezifisches Sozialstaatsarrangement geschaffen haben. Dem Staat kommt darin eine zentrale Rolle zu, doch er agiert in enger Abstimmung mit den großen gesellschaftlichen Interessenver-

bänden wie Gewerkschaften, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden. Leitend für die Ausgestaltung ist das Subsidiaritätsprinzip: Der Staat schafft den gesetzlichen Rahmen, fördert die freigemeinnützigen Akteure finanziell und gewährt ihnen Bestandsgarantien; als Akteur bleibt er jedoch möglichst im Hintergrund.

Die soziale Sicherung erfolgt primär über gesetzlich geregelte Pflichtversicherungen (und nicht über Steuern). Die Versicherungen übernehmen quasi-staatliche Aufgaben und haben einen öffentlich-rechtlichen Status.<sup>8</sup> Die Sozialpolitik kreist wesentlich um das Arbeitsleben.<sup>9</sup> Daneben wird die Familie als wichtige Instanz der sozialen Sicherung angesehen und auch gefördert.

### 3.2 Die „neosoziale Wende“

Seit einigen Jahren lassen sich Veränderungen in der Gestalt und Zielsetzung der westlichen Wohlfahrtsarrangements beobachten. Marktbasierte Sicherungssysteme nehmen deutlich zu. Dahinter steht eine Veränderung des Selbstverständnisses der Sozialpolitik, das mit der Charakterisierung als neoliberal nicht zureichend erfasst wird. Die Gründe und Ursachen für diesen Wandel sind vielfältig. Zu nennen sind Veränderungen in der Wirtschaft infolge der Globalisierung wie auch der Postindustrialisierung, die zunehmende europäische Einigung, insbesondere seit dem Beginn der Planungen und Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion von 1990<sup>10</sup>, der demographische Wandel und nicht zuletzt Neuerungen in der politischen Einstellung, die sich auch im politischen Vokabular widerspiegeln.

#### 3.2.1 Die Weiterentwicklung des liberalen Modells

Was sich in der aktuellen Situation der wohlfahrtsstaatlichen Ausrichtung nicht nur in Deutschland, sondern in vielen westlichen Ländern, auch in Skandinavien, beobachten lässt, wirkt auf den ersten Blick wie ein Trend zum liberalen Modell<sup>11</sup> – wobei die faktisch vorkommenden liberalen Wohlfahrts-

<sup>8</sup> Vgl. TH. BOHRMANN: *Organisierte Gesundheit* (2003), S. 139–146.

<sup>9</sup> Vgl. L. BÖHNISCH/H. ARNOLD/W. SCHRÖER: *Sozialpolitik* (1999), S. 225–238.

<sup>10</sup> Vgl. dazu A. HEMERJICK: *The self-transformation* (2002), S. 175–177.

<sup>11</sup> Und damit wie ein Wandel vom Bismarck-Typus zum Beveridge-Modell, d. h. von einer Sicherung des Lebensstandards zu einer Sicherung eines Mindesteinkommens; ethisch hieße dies, dass es primär um Bedarfsgerechtigkeit (auf niedriger Ebene) statt um Beitrags- und Leistungsgerechtigkeit geht (D. DÖRING: *Gerechtigkeitsprofile* (2010)); vgl. ST. LESSENICH: *Die Neuerfindung des Sozialen* (2008); M. SEELEIB-KAISER: *Welfare State Transformations* (2008); J. SCHMID: *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich* (2010), S. 58–73; F. HENGSBACH: *Leistungslegenden* (2010); I. NICAISE: *EU 2020* (2010). – Zu einem Versuch der ethischen Begründung der Marktorientierung vgl. O. HÖFFE: *Medizin in Zeiten knapper Ressourcen* (2002).

regime ihrerseits auch verändert, „neo-liberalisiert“ werden in dem Sinn, dass sich der Staat noch mehr zugunsten marktwirtschaftlicher Mechanismen zurückzieht. Gleichzeitig gibt es in der Wohlfahrtsforschung den Vorschlag, diese Entwicklung als neosoziale Wende zu bezeichnen. Dies soll im Folgenden erklärt werden. Dabei geht es nicht um eine Kritik an den einzelnen Maßnahmen, sondern darum, einen Wandel im Denken aufzuzeigen.

Die jüngsten Reformen wurden in Deutschland wie auch in Großbritannien stark von einer sozialdemokratischen Politik vorangetrieben, die vom Konzept des Dritten Wegs des Soziologen ANTHONY GIDDENS inspiriert war.<sup>12</sup> Das Ziel, das inzwischen auch von der EU forciert wird, lautet: soziale Integration durch Arbeit.<sup>13</sup> Daher dominiert eine Politik der Aktivierung, der Sozialstaat wird zu einer Aktivierungsinstanz.<sup>14</sup> In der Sozialstaatspolitik geht es dann nicht mehr so sehr darum, durch keynesianische Umverteilung einen sozialen Ausgleich zu erzielen, sondern ihr Ziel ist – neben der Basisaufgabe, Notfälle zu kompensieren – die Gestaltung der Gesellschaft. Sozialpolitik wird verstärkt unter einer investiven Perspektive betrachtet.<sup>15</sup> Damit einher geht zugleich in der politisch-moralischen Semantik ein Wandel von Verteilungsgerechtigkeit zu Chancengerechtigkeit.

Wesentliches Merkmal dieser Wende ist die staatliche Förderung marktbasierter Mechanismen.<sup>16</sup> Als Beispiele lassen sich sämtliche Formen der staat-

<sup>12</sup> Vgl. A. GIDDENS: *Der dritte Weg* (1999); vgl. auch R. DAHRENDORF: *Ein neuer Dritter Weg?* (1999).

<sup>13</sup> Vgl. I. NICAISE: *EU 2020* (2010), S. 148f. Die Lissabon-Erklärung vom Frühjahr 2000 nennt als Ziel neben Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum auch sozialen Zusammenhalt.

<sup>14</sup> Vgl. G. ESPING-ANDERSEN: *A child-centred social investment strategy* (2002), S. 47–49. Nach I. NICAISE: *EU 2020* (2010), S. 158f., nimmt die Aktivierung zwei verschiedene Formen an und hat zwei verschiedene Zielrichtungen. Mit Blick auf die Ober- und Mittelschicht geht es um Bildung, mit Blick auf die Unterschicht um das Fördern und Fordern bei der Aufnahme von Erwerbsarbeit. Nicaise befürchtet daher, dass der Wohlfahrtsdiskurs selbst, da er zugleich zwei verschiedenen Ausdeutungen folgt, zur Spaltung der Gesellschaft beiträgt. Auch K. Bourcarde/J. Schütte, *Deutschland 2010* (2010), zufolge ist die Bereitschaft zur Arbeit, bei der das Konzept des Förderns und Forderns ansetzt, wegen struktureller Defizite gerade kein Schlüssel, um „eine realistische Chance auf angemessene Teilhabe am gesamtgesellschaftlichen Wohlstand“ zu eröffnen (259). – Die drei Wurzeln des Aktivierungsparadigmas sind die Hypothese der neuen sozialen Frage, die Theorie der Abhängigkeitskultur der Unterschicht und die ökonomische Theorie der aktiven Arbeitsmarktpolitik; vgl. I. NICAISE: *EU 2020* (2010), S. 159.

<sup>15</sup> Vgl. G. ESPING-ANDERSEN u. a.: *Why we need a new welfare state* (2002).

<sup>16</sup> Ob es deswegen schon angebracht ist, von „Post-Wohlfahrtsstaat“ zu sprechen (wie einige Beiträge in B. BÜTOW/K. CHASSÉ/R. HIRT (Hg.): *Soziale Arbeit* (2008) oder in F. KESSL/H.-U. OTTO: *Soziale Arbeit* (2009), ist zweifelhaft. Denn wie die Wohlfahrtsforschung deutlich macht, geht es um den „Wohlfahrtsmix“, also um die Frage, welche gesellschaftliche Instanz welchen Beitrag zur Wohlfahrt leistet. Gegenwärtig verschieben sich die Gewichte und erfolgt eine Transformation des Sozialstaats, aber abgeschafft wird er nicht.

lich verordneten oder nahegelegten privaten Absicherung gesellschaftlich bedingter Risiken nennen, etwa Zusatzversicherung in den Bereichen Gesundheit und Pflege oder der Altersvorsorge (z. B. Riesterrente). Der allmähliche Systemwandel vom Umlage- zu einem Kapitaldeckungsverfahren in der Rentenversicherung ist Inbegriff des Wandels.<sup>17</sup> – Von diesen Transformationen ist freilich nicht allein der Sozialstaat, sondern die gesamte Gesellschaft betroffen, wie man etwa auch an den Bemühungen um eine Reform der Hochschulbildung (inklusive Ansätzen zu einer Privatisierung) erkennen kann.

### 3.2.2 *Das Dispositiv der Vorsorge*

Analysiert man diesen Trend auf die darunterliegenden Muster, so erhält man als eine treibende Kraft das Dispositiv der Prävention. Demgemäß wandelt sich der Sozialstaat vom Versorgungs- zum Vorsorgestaat.<sup>18</sup> In der ganzen Gesellschaft und in allen Bereichen des Sozialen herrscht die Maxime der Vorsorge: bei der Gesundheit, im Alter, bei der Bildung. Dabei lässt sich ein Wandel vom Recht auf Vorsorge zur Pflicht zur Vorsorge beobachten. Getragen von der Leitmaxime der Vorsorge und dem Paradigma der Aktivierung breiten sich unter dem Stichwort der Flexibilisierung (oder auch „flexicurity“) prekäre Arbeitsplätze aus, die als Sprungbrett in den Arbeitsmarkt dienen und damit die (unterstellte) soziale Hängematte ersetzen sollen.<sup>19</sup>

Eine notwendige Folge dieser Entwicklungen ist die Angleichung der Frauen- und Männerbiografien.<sup>20</sup> Erwerbsarbeit wird schon aus Gründen der sozialen Sicherung zu einem individuellen Erfordernis, das keine Rücksicht auf das Geschlecht nehmen kann – und daher vielleicht in neuer Weise diskriminierend wirkt. Zugleich werden beispielsweise „Vätermonate“ eingeführt, um die Einbußen der Mütter infolge der Kindererziehung ein wenig auszugleichen. All dies wird u.a. erforderlich wegen der Individualisierung der Sozialvorsorge und ermöglicht diese zugleich.

<sup>17</sup> Nach M. LAMPERT: Alterssicherung (2009), S. 295, ist, ausgehend von Rawls' Gerechtigkeitstheorie, eine vollständig kapitalgedeckte Form der Altersvorsorge „aus genuin ethischen Gründen heraus abzulehnen“.

<sup>18</sup> Vgl. F. EWALD: Der Vorsorgestaat (1993). Ein anderes Dispositiv ist das der Effizienz, das hier aber nicht weiter bedacht wird – vgl. J. Dahme/N. Wohlfahrt: Der Effizienzstaat (2008).

<sup>19</sup> Für die konservativ-intermediären Wohlfahrtsstaaten bedeutet die Flexibilisierung dabei die größte Veränderung; vgl. G. ESPING-ANDERSEN: Welfare states without work (1996), S. 80.

<sup>20</sup> Zum entsprechenden „Abschied vom Maternalismus“ im Sozialstaat vgl. I. OSTNER (2009).



### 3.2.3 *Der demografische Wandel als ein Motor der Veränderungen*

Das große Gewicht des Vorsorgedenkens wird verständlich, wenn man den demographischen Wandel bedenkt. Der Anteil der über 65-Jährigen wird von derzeit gut 25% auf über 50% im Jahr 2050 steigen. Der Generationenvertrag oder, nun eher funktional betrachtet, die Balance zwischen den Generationen, die von den etablierten sozialstaatlichen (aber auch anderen gesellschaftlichen) Institutionen vorausgesetzt wird, gerät damit ins Wanken. Ursachen sind sowohl die steigende Lebenserwartung infolge der Verbesserung von Wohlstand, Hygiene, Medizin usw. als auch die abnehmende Generativität.<sup>21</sup> Diese resultiert zum einen aus sozio-ökonomischen Veränderungen, die „über ein innerfamiliales Nutzen- (Vorteils-) Kosten (Nachteils-) Kalkül zu einer Minderung des familialen Stellenwertes von Kindern und entsprechenden generativen Orientierungen führen“<sup>22</sup> können. Insbesondere die Vielfalt von Konsum- und Lebensstilofferten in einem allgemeinen Klima der zunehmenden Flexibilisierung lässt eine langfristige Festlegung auch von ökonomischen und Zeitressourcen unwahrscheinlicher werden; doch genau dies ist die Voraussetzung für die Entscheidung für eine Familiengründung. Verstärkt und ergänzt werden diese Faktoren durch sozio-kulturelle Momente. Hier sind insbesondere die Privatisierung und Intimisierung der Ehe (als spezifisches Moment des allgemeinen Individualisierungstrends<sup>23</sup>) sowie die noch recht junge Errungenschaft der Selbstbestimmung der Mutter zu nennen. Darüber hinaus zeigt sich eine neue Wertschätzung der Anliegen und Bedürfnisse der Kinder. Die Qualität des Lebens der Kinder und mit Kindern ist weitaus wichtiger als die Kinderzahl.

In Verbindung mit verschiedenen wirtschaftlichen Entwicklungen und wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen<sup>24</sup> führen diese Faktoren dazu, dass es schwieriger wird, Kinder mit den gesellschaftlichen Vorgaben und Erfor-

<sup>21</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: *Bevölkerung Deutschlands bis 2060* (2009); Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung: *Die demografische Lage der Nation* (2011); H. LINDE: *Theorie der säkularen Nachwuchsbeschränkung* (1984), bes. S. 157–165; F.-X. KAUFMANN: *Sozialpolitik und Sozialstaat* (2009), S. 149–210; ders.: *Schrumpfende Gesellschaft* (2005); H. BIRG: *Die ausgefallene Generation* (2006), bes. S. 82–91; H.-W. SINN: *Das demographische Defizit* (2003).

<sup>22</sup> H. LINDE: *Theorie der säkularen Nachwuchsbeschränkung* (1984), S. 165.

<sup>23</sup> In diesem Trend sehen M. MIEGEL/ST. WAHL, *Das Ende des Individualismus* (1993), die eigentliche Erklärung für die abnehmende Generativität.

<sup>24</sup> Hierzu zählt beispielsweise der Umstand, dass die meisten sozialen Sicherungssysteme an die Lohnerwerbstätigkeit gekoppelt sind, wie es eben für das „Bismarck-Modell“ des Sozialstaats typisch ist. Vgl. diesbezüglich etwa auch die Forderung von A. KREBS, *Arbeit und Liebe* (2002), nach einer Entlohnung von „Familienarbeit“.

dernissen zu vereinbaren, so dass Kindererziehung von den Eltern zunehmend auch als individueller Kostenfaktor wahrgenommen wird. Die Entscheidung für das Lebensprojekt Familie erfordert daher angesichts der geringen strukturellen gesellschaftlichen Unterstützung besondere Anstrengungen von den Einzelnen.

Durch die zurückgehende Generativität wird das gesellschaftliche „Humanvermögen“<sup>25</sup> langfristig beeinträchtigt, mit problematischen Auswirkungen auf die allgemeine gesellschaftliche Wohlstandsentwicklung. Darüber hinaus ist für die Sozialpolitik relevant, dass die sozialpolitischen Maßnahmen – aus politisch und ethisch guten Gründen – neue soziale Klassen, die „Versorgungsklassen“<sup>26</sup> der Kinder und Jugendlichen sowie der Rentner, und damit eben auch einen Anlass für weitere wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen geschaffen haben. Diese jedoch müssen angesichts der Fruchtbarkeits- und Sterblichkeitsverhältnisse mit ungünstigen demografischen Konstellationen (vor allem zwischen 2020 und 2040) zurechtkommen.

Auf diese Entwicklungen beginnt die Sozialpolitik zu reagieren. Neben dem allgemeinen Aktivierungsimpetus mit seinem Fokus auf Beschäftigungspolitik rückt die Förderung von Kindern ins Zentrum. Kindererziehung wechselt allmählich den Status: von privater zu öffentlicher Verantwortung.<sup>27</sup> Sie wird damit zu einem zentralen Bezugspunkt der staatlichen Investitionsmaßnahmen, als „child-centred social investment strategy“<sup>28</sup>, die den Familialismus der herkömmlichen Wohlfahrtsausrichtung zumindest ergänzt, wenn nicht gar ablöst (man denke nur an die Diskussionen zu Kindertagesstätten und Ganztageschulen).

Vorbild sind dabei die skandinavischen Länder, die angesichts der Herausforderungen des demografischen Wandels besonders gut abschneiden. Ihr Königsweg besteht darin, dass sie großzügige Sozialleistungen für Mütter bzw. Eltern (insbesondere die Möglichkeit, nach der Geburt zu Hause zu bleiben, sowie ein umfangreiches und günstiges Angebot an Kinderbetreuung für berufstätige Eltern) mit kinder- oder familienfreundlichen Arbeitsplätzen vor allem im öffentlichen Bereich kombinieren. Der Schlüssel in diesen Ländern

<sup>25</sup> Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.): Familien und Familienpolitik (1994), zur Begriffsdefinition vgl. ebd. S. 28.

<sup>26</sup> F.-X. KAUFMANN: Sozialpolitik und Sozialstaat (2009), S. 157.

<sup>27</sup> Vgl. W. STREECK: Flexible markets (2009), S. 149.

<sup>28</sup> G. ESPING-ANDERSEN: A child-centred social investment strategy (2002); vgl. I. OSTNER: Abschied vom Maternalismus (2009), S. 320–327.

liegt also in einer positiven Korrelation von weiblicher Beschäftigung und Geburtenrate.<sup>29</sup>

### 3.2.4 „Neoliberal“ – „neosozial“

Die Frage ist nun, was all dies mit „liberal“ zu tun hat. Denn, wie gesagt, der Trend geht hin zum sog. „liberalen Modell“ – und wird deswegen oftmals als „neoliberal“ kritisiert. Der Ausdruck „neoliberal“ macht darauf aufmerksam, dass unter den verschiedenen Facetten des Freiheitsbegriffs das wirtschaftsliberale Denken verabsolutiert wird; im Zentrum steht die ökonomische Freiheit. Der Mensch wird allein als unternehmerisches Selbst gesehen, die anderen Seiten seiner Persönlichkeit werden ausgeklammert: sowohl sein Interesse an einem gelingenden Leben als auch seine moralischen Ansprüche auf Solidarität.

Diese Einseitigkeit wird von der Politik bisweilen ganz ausdrücklich angestrebt: „Das Leitbild der Zukunft ist das Individuum als Unternehmer seiner Arbeitskraft und Daseinsvorsorge. Diese Einsicht muss geweckt, Eigeninitiative und Selbstverantwortung, also das Unternehmerische in der Gesellschaft, müssen stärker entfaltet werden.“<sup>30</sup> Dass dies vielleicht auch zu einer „Gesellschaft der Ichlinge“<sup>31</sup> führen kann, wird dabei wenig reflektiert – wenngleich das Phänomen als solches beklagt wird.

In den aktuellen Vorschlägen zur Reform des Sozialstaats erfährt die herkömmliche, solidarische Zielsetzung des Wohlfahrtsstaates eine Ergänzung. Bezugspunkt ist nicht allein das (in irgendeiner Weise bedürftige) Individuum mit seinen Anspruchsrechten, sondern der Fokus richtet sich zunehmend auf die Bewahrung der Integrität und Funktionalität des gesamten sozialen Verbandes, der also auch vor den individuellen Bedürfnissen geschützt werden muss. Somit erklärt sich auch die Betonung des Forderns vor dem Fördern.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Vgl. G. Esping-Andersen: A new gender contract (2002), S. 71–78. Dabei muss aber zum einen der soziokulturelle Hintergrund berücksichtigt werden, wonach in Skandinavien die Erwerbstätigkeit von Frauen wie auch außerhäusliche Betreuung von Kleinkindern schon früher selbstverständlicher waren als in Deutschland. Zum Zweiten darf nicht übersehen werden, dass es eine recht scharfe Trennung zwischen männlichen Arbeitsplätzen (in der freien Wirtschaft) und weiblichen (im öffentlichen Sektor) gibt.

<sup>30</sup> Kommission für Zukunftsfragen Bayern – Sachsen (Hg.): Erwerbstätigkeit (1997), S. 36. Vgl. zu derartigen Vorstellungen eines „unternehmerischen Selbst“ auch U. BRÖCKLING: Das unternehmerische Selbst (2007).

<sup>31</sup> Vgl. H. KEUPP: Eine Gesellschaft der Ichlinge? (2000).

<sup>32</sup> Vgl. CH. LAHUSEN/C. STARK: Integration (2003).

Im Zuge dieser Entwicklung wird das Risikomanagement wieder individualisiert und privatisiert und zugleich moralisch aufgeladen. Jeder muss eigenverantwortlich und vorsorgend dafür Sorge tragen, dass eine staatliche Versorgung nicht notwendig werden wird. Eigenverantwortung wird auf diese Weise in den Dienst der Sozialverantwortung gestellt. Diese grundlegende Sozialorientierung der Fürsorge ist für den Soziologen STEPHAN LESSENICH der Grund, die aktuellen Veränderungen als ein „neosoiales“ Programm zu qualifizieren. Denn im Zentrum stehen gerade nicht die liberalen Freiheitsrechte des Individuums, sondern die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Wohlfahrtswesens oder gar der Schutz der Gesellschaft vor den Ansprüchen der Individuen.<sup>33</sup>

#### 4 Sozialprinzipien: Kriterien für den Umbau des Sozialstaats

Abschließend soll die neosoziale Wende knapp anhand der Sozialprinzipien ethisch bewertet werden. Sozialprinzipien können dabei als „ethische Baugesetze der modernen Gesellschaft“ verstanden werden.<sup>34</sup> Sie benennen auf ganz grundlegender Ebene entscheidende normative Ideen für die Gestaltung der gesellschaftlichen Ordnung. Für Anwendungsfragen, wie etwa die Reform des Sozialstaats, müssen sie dann konkretisiert werden.<sup>35</sup>

##### 4.1 *Personalität*

Aus welcher Richtung ethische Ansätze auch kommen mögen, an einem Punkt herrscht zumindest verbal große Einigkeit. Zentrales Kriterium für die Beurteilung gesellschaftlicher Institutionen ist die Person. Das Zweite Vatikanische Konzil hat dies in der Pastoralconstitution *Gaudium et spes* auf den

<sup>33</sup> Vgl. ST. LESSENICH: Die Neuerfindung des Sozialen (2008).

<sup>34</sup> Vgl. O. V. NELL-BREUNING: Baugesetze der Gesellschaft (1990); A. BAUMGARTNER/W. KORFF: Sozialprinzipien (1999).

<sup>35</sup> Hier wird nur auf die drei „klassischen“ Sozialprinzipien Bezug genommen. Denn Nachhaltigkeit ist sowohl von seiner historischen Entwicklung her als auch systematisch betrachtet ein Naturnutzungskonzept; vgl. J. OSTHEIMER: Nachhaltige Entwicklung (2011). Zwar sind soziale und ökologische Fragen nicht getrennt zu sehen. Dennoch ist Nachhaltigkeit mit Blick auf eine kritische Diskussion der Veränderungen im Sozialstaat nicht direkt anwendbar – mit einer Ausnahme: dem Gedanken der Zukunftsorientierung, der ja für eine langfristige Stabilität der sozialen Sicherungssysteme nicht unwichtig ist. Dabei kann man im Ganzen leicht den Eindruck gewinnen, dass bei den Reformen des Wohlfahrtswesens das Kriterium der langfristigen Stabilität und Generationengerechtigkeit die anderen drei Sozialprinzipien dominiert. – Zu anders fundierten ethischen Reflexionen auf den Sozialstaat vgl. etwa W. KERSTING: Politische Philosophie (2000); ders.: Kritik der Gleichheit (2002).

Punkt gebracht: „Ursprung, Träger und Ziel aller gesellschaftlichen Einrichtungen ist und soll auch sein die menschliche Person“ (GS 25).

Ideengeschichtlich betrachtet ist die Betonung der Personalität Wesenskern des modernen liberalen Denkens. Personalität ist die moralische Grundlage von Demokratie, Rechtsstaat und eben auch Sozialstaat. Ziel ist eine gesellschaftliche Ordnung, die echte und umfassende Freiheit ermöglicht; nicht nur und nicht primär eine Freiheit von – etwa von staatlicher Bevormundung –, sondern eine Freiheit im positiven Sinn: als Selbstbestimmung und als Möglichkeit der faktischen Teilhabe an den gesellschaftlichen Gütern wie Bildung, Kultur, Gesundheit, Mobilität, Natur oder Erholung. Eine so erfahrene Freiheit vermittelt das Gefühl der umfassenden Sicherheit und vor allem das Gefühl der Zugehörigkeit, der sozialen Anerkennung.

Zielpunkt dieses freiheitstheoretischen Verständnisses von Personalität sind Selbst- und Mitbestimmung. Zweck der Sozialversicherungen ist die Erhaltung individueller Autonomie und der gesellschaftlichen Partizipation der Menschen, und zwar unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Achtung und soziale Anerkennung des Einzelnen, seine Möglichkeiten zum gelingenden Leben geraten in den Reformvorhaben faktisch jedoch immer wieder in den Hintergrund.<sup>36</sup> Dies liegt z. T. auch daran, dass sich Staat und Gesellschaft überfordert fühlen: überfordert angesichts der Individualisierung und Pluralisierung der Lebensentwürfe<sup>37</sup>, angesichts der Veränderungen der Sozialstruktur, der medizinischen Möglichkeiten und der Erosion überkommener Solidaritätsformen, überfordert auch aufgrund der von der Globalisierung hervorgerufenen Sachzwänge.

Das Denkmodell, das dann zur Anwendung kommt, ist einfach. Wenn und weil zentrale Steuerung durch den Staat schwierig wird, setzen Kritiker auf eine alternative Steuerungsinstanz, den Markt. Denn dieser gilt als das bessere Modell, wenn es um Selbstorganisation unter der Bedingung von Komplexität geht. Doch Marktmechanismen erfüllen das im Personprinzip enthaltene Kriterium der Freiheitlichkeit immer nur partiell, in einer „neoliberalen“ Einseitigkeit. Damit vermögen sie soziale Anerkennung und Selbstachtung gerade

<sup>36</sup> Vgl. auch DBK: Solidarität braucht Eigenverantwortung (2003), S. 8.

<sup>37</sup> Das Personprinzip verlangt, das Individuum in seiner Besonderheit zu berücksichtigen. Die entscheidende Herausforderung liegt nun in der Pluralität. Die Menschen sind nicht alle gleich. Und die Pluralisierung der Lebensformen hat die Verschiedenheit noch drastisch erhöht (man denke nur an Ehe und Familie oder Ausbildung und Berufstätigkeit). Doch je stärker der Staat der Individualität Rechnung tragen will, desto eher steigt der bürokratische Aufwand. Es ist dies die Individualisierungsfalle des modernen Staates.

nicht zu garantieren. Unter den gegenwärtigen Bedingungen allein auf den Markt zu vertrauen, scheint fast schon eine Resignation.

#### 4.2 *Solidarität*

Das Personprinzip verlangt individuelle Freiheit, aber keine individualistische. Freiheit setzt voraus und ermöglicht Solidarität. Es ist hilfreich, analytisch zwei Arten von Solidarität zu unterscheiden, die freilich ineinander übergehen können. „Prosolidarität“ bezeichnet den Einsatz der Starken für die Schwachen. Das ist etwa die Sorge der Eltern für ihre Kinder – im Tierreich die Brutpflege. Das ist auch das Wirken gemeinnütziger Vereine oder Stiftungen. „Konsolidarität“ steht für den kollektiven Einsatz für ein gemeinsames Ziel nach dem Motto „einer für alle und alle für einen“. Ein gutes Beispiel sind die Gewerkschaften und Knappschaften. Konsolidarisch auf ganz anderer Ebene sind dann beispielsweise auch die gegenwärtigen Freiheitskämpfe in Nordafrika.

Ziel der Solidarität ist die Verbesserung von Bedingungen, damit Einzelne oder auch Gruppen „besser leben“ können, damit sie sich entfalten und an der Gesellschaft teilhaben können. Insofern weisen die beiden Prinzipien Personalität und Solidarität in dieselbe Richtung.

In den gegenwärtigen Reformvorschlägen wird häufig das Verhältnis von Solidarität und Eigenverantwortung problematisiert. Solidarität und Eigenverantwortung verhalten sich zueinander teils komplementär, teils konkurrierend. Darauf hat auch die Deutsche Bischofskonferenz in einer Stellungnahme zu einem „zukunftsfähigen Gesundheitssystem“ (2003) hingewiesen: „Solidarität bildet in keiner Weise einen Gegensatz zum Gedanken der Eigenverantwortung [...]. Es ist Pflicht und Aufgabe einer Person, sich selbst zu erhalten und somit auch für seine Gesundheit Vorsorge zu treffen. [...] Markt und Wettbewerb können und dürfen die Solidarität im Gesundheitssystem nicht ersetzen, sie gehören aber zu den Instrumenten, die Eigenverantwortung in der Solidarität zu stärken.“<sup>38</sup>

Das Konzept der *flexicurity* verlagert das Moment des Solidarischen zu weiten Teilen in den Markt. Positiv betrachtet steckt dahinter die Idee, dass (leistbare) Eigenverantwortung die solidarische Gemeinschaft entlasten und damit auch stärken kann. Zu diesem Zweck wurde beispielsweise die Selbstbeteiligung eingeführt. Doch diese Maßnahme ist nur erfolgreich, wenn sie

<sup>38</sup> DBK: Solidarität braucht Eigenverantwortung (2003), S. 9.

eine Lenkungswirkung entfaltet und nicht lediglich als eine zusätzliche Finanzierungsquelle betrachtet wird.

Ein anderes positives Moment ist die Betonung des Präventionsaspekts. Dabei ist aber zu beachten, dass nicht nur individuelles Fehlverhalten problematisch ist. Auch gesellschaftliche Verhältnisse machen krank und müssen daher zum Zweck der Vorbeugung verändert werden.<sup>39</sup> Armut beispielsweise ist eine wichtige Krankheitsursache.<sup>40</sup>

Eine effektive Verbindung von Solidarität und Eigenverantwortung sehen manche in privaten Versicherungen. Doch deren zentrales Organisationsprinzip, das Äquivalenzprinzip, ist kritisch zu hinterfragen. Dieses verlangt eine risikogerechte Beitragserhebung und eine beitragsgerechte Leistungsgewährung. Im Unterschied dazu orientieren die gesetzlichen Sozialversicherungen ihre Beiträge am individuellen Einkommen und ihre Leistungen am Bedarf. Damit tragen sie erstens zu einem sozialen Ausgleich bei und stellen zweitens den Schutz der Schwachen ins Zentrum.<sup>41</sup>

Im Ganzen besteht die Gefahr, dass der solidarische Aspekt all zu sehr nivelliert wird. Mit den Veränderungen der letzten Jahre hat sich auch die Zielsetzung gewandelt. Nicht mehr soll Solidarität Eigenverantwortung ermöglichen, sondern Eigenverantwortung soll Solidarität in vielen Fällen überflüssig machen. So richtig es ist, dass ein bevormundender Sozialstaat dem Grundsatz der Personalität widerspricht, so sehr darf nicht übersehen werden, dass eine Abhängigkeit von den Zufällen oder Unausgewogenheiten des Marktes der freien Entfaltung des Menschen nicht weniger hinderlich, dass eine solche Abhängigkeit nicht weniger unfreiheitlich ist.

Darüber hinaus verlangt der Grundsatz der Solidarität, dass die Finanzierung des Wohlfahrtswesens auf eine gerechte Grundlage gestellt wird. Die einseitige Kopplung der Sozialversicherungsbeiträge an den Arbeitslohn ist problematisch. Denn dadurch werden andere Einkommensarten gegenüber dem Lohneinkommen bevorzugt.<sup>42</sup> Zudem führt dies zu einem Anstieg der Lohnnebenkosten und mindert damit die Wettbewerbsfähigkeit. Das wiederum ist unsolidarisch gegenüber den Arbeitslosen.

<sup>39</sup> Vgl. M. RICHTER/K. HURRELMANN: Warum die gesellschaftlichen Verhältnisse krank machen (2007).

<sup>40</sup> Vgl. Landeskomitee der Katholiken in Bayern: Für eine Kultur der Gesundheit (2009), S. 4–7.

<sup>41</sup> Vgl. TH. BOHRMANN: Organisierte Gesundheit (2003), S. 140f.

<sup>42</sup> Hinzu kommt, dass seit Mitte der 1970er Jahre die Zinserträge deutlich stärker angestiegen sind als die Wirtschaftskraft und die daran orientierten Nettolöhne; vgl. K. BOURCARDE/J. SCHÜTTE: Deutschland 2010 (2010), S. 256–258.

Was gegenwärtig auch diskutiert bzw. eingeführt wird, sind duale Modelle, die eine Grundversorgung im Krankheits- oder Pflegefall oder im Ruhestand durch eine allgemeine, gesetzlich verpflichtende Versicherung abdecken und für den darüber hinausgehenden Bedarf obligatorische und/oder freiwillige marktbasierende Zusatzversicherungen vorsehen.<sup>43</sup> Bei allen möglichen Chancen, die sich damit bieten, sind doch drei grundlegende Schwierigkeiten nicht zu übersehen. Es gibt, erstens, keine klaren Kriterien, um zwischen Grund- und Zusatzbedarf eindeutig und sinnvoll zu unterscheiden. Die Tendenz beispielsweise, zahnmedizinische Leistungen immer mehr auszuklammern, ist nicht mit medizinischen Kriterien zu begründen. Auch wenn es, zweitens, unser hehres Bild vom Menschen trübt, werden viele keine ausreichende freiwillige Vorsorge treffen, teilweise auch, weil sie wirtschaftlich dazu nicht in der Lage sind. Eine realistische Politik darf nicht von Wunschvorstellungen ausgehen, auch wenn diese unserem Selbstbild so sehr schmeicheln. – Ebenso wenig wegweisend ist der Vorschlag, Armen einen finanziellen Zuschuss zu gewähren. Entweder werden die Zuschüsse je nach Armutslage gestaffelt, dann steigt der bürokratische Aufwand erheblich. Oder es gibt einen einzigen Grenzwert, dann wird der bisher geltende Grundsatz, dass ein jeder nach seiner Leistungsfähigkeit seinen Beitrag entrichtet, aufgegeben – und damit ein Stück sozialer Gerechtigkeit. Drittens sollte Vorsorge nicht zu einem Glücksspiel werden. Der große Vorteil umlagefinanzierter Systeme ist, dass das eingenommene Geld im Prinzip umgehend wieder ausgegeben wird und damit nicht verloren gehen kann. Bei Kapitaldeckungsverfahren, wie sie die individualistischen Ansätze vorsehen, wird hingegen Geld lange angespart, was die Beitragszahler entlasten kann, und dies scheint angesichts des demografischen Wandels unausweichlich. Doch zugleich wird die Vorsorge den Risiken der Finanzmärkte ausgesetzt, so dass eine zuverlässige Vorsorge gerade nicht gesichert wird.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Der Vorzug von Marktlösungen ist aus politischer Sicht folgender: Jede politische Sparentscheidung führt zu Rationalisierung, vor allem von Gesundheitsleistungen, die Politiker bzw. Parteien verantworten müssen. Wird hingegen die Sparentscheidung auf eine andere Instanz ausgelagert, etwa auf den Markt, dann ist die Politik entlastet, zumal Marktpreise auch als objektiv oder gar gerecht gelten. Vgl. zu dieser Strategie der „non-decisions“ J. SCHMID: Wohlfahrtsstaaten (2010), S. 60.

<sup>44</sup> Zudem müsste bei einem Blick über den Tellerrand der Sozialpolitik hinaus bedacht werden, dass durch dieses zusätzliche Geld die Finanzmärkte noch weiter aufgebläht werden. Des Weiteren stellt sich die Frage, wer denn diese Erträge erwirtschaftet.



### 4.3 Subsidiarität

Zur Frage, wie sich das Prinzip der Solidarität am besten umsetzen lässt, bietet die theologische Sozialethik ebenfalls einen wichtigen Orientierungspunkt: das *Subsidiaritätsprinzip*. Seine kanonische Formulierung findet sich in der Sozialenzyklika *Quadragesimo anno* von 1931, die maßgeblich von dem deutschen Sozialphilosophen OSWALD VON NELL-BREUNING formuliert und dann von Papst PIUS XI. veröffentlicht wurde. Dort heißt es:

„Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“ (Nr. 79)

In den vergangenen 20 Jahren erfreute sich das Subsidiaritätsprinzip immer größerer Beliebtheit, es fand beispielsweise Eingang in den Maastricht-Vertrag. Doch je populärer es wurde, desto einseitiger und verzerrter fiel seine Deutung aus. Insbesondere in liberalen Kreisen wird es als Lückenbüßer-Prinzip und als Antistaats-Maxime ausgelegt. Beides widerspricht der ursprünglichen Absicht; vor allem aber ist diese Deutung sozialetisch hochproblematisch. Denn grundsätzlich ist das Subsidiaritätsprinzip ein Prinzip der gebotenen Hilfe, ein Unterstützungsgebot. Dies besagt schon der lateinische Ursprung *subsidium*; und nur so steht es in Übereinstimmung mit dem Solidaritätsprinzip. Näher bestimmt wird durch das Subsidiaritätsprinzip die Art der Hilfeleistung (und nicht das Ob). Sie soll nicht entmachten, sondern ermächtigen, die jeweilige soziale Einheit dazu befähigen, ihre Aufgaben kompetent zu erfüllen – zugunsten der Person. Leistungen sollen möglichst weit unten in der gesellschaftlichen Hierarchie erbracht werden, aber stets dort, wo die Kompetenz vorhanden ist. Tarifvereinbarungen beispielsweise sind zunächst zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auszuhandeln; und nur, wenn es zu offensichtlichen Problemen kommt, ist z. B. ein staatlich festgelegter Mindestlohn statthaft.

Eigenverantwortung ist wichtig, sowohl funktional für eine wohlgeordnete und handlungsfähige Gesellschaft als auch ethisch im Sinne von Mündigkeit. Doch Eigenverantwortung ist voraussetzungsreich. Sie erfordert Bildung und

Wissen, sie erfordert das, was Psychologen Selbstkompetenz nennen, sie erfordert unterstützende Strukturen und sie erfordert häufig Geld, Zeit, stabile soziale Beziehungen. All diese Erfolgsbedingungen für Eigenverantwortung sind ungleich verteilt. Sie können nicht einfach gefordert, sie müssen subsidiär gefördert werden.

Gewiss kritisiert *Quadragesimo anno* den überbordenden Staat. Doch dies muss man zeitgeschichtlich lesen. Die Enzyklika wurde in einer Phase der europäischen Totalitarismen geschrieben. Daher muss die Grundidee weitergedacht werden. Zielpunkt von Subsidiarität ist die „Nähe zum Menschen“.<sup>45</sup> Versicherungen sind anonyme Großorganisationen. Ihren ursprünglichen genossenschaftlich-solidarischen Charakter haben sie schon lange verloren. Kaum noch werden sie von den Mitgliedern als ihre „eigene“ Versicherung empfunden, für die sie mitverantwortlich sind. Die Sozialversicherungen sind vielmehr Großorganisationen, gegenüber denen man Ansprüche geltend macht – und über die man sich ärgert. Der gegenwärtige Konzentrationsprozess verstärkt dies noch; und vermutlich wäre dies auch bei einer allgemeinen Bürgerversicherung der Fall.

In diesem Punkt sind sich Markt und Staat sehr ähnlich. Eine privatwirtschaftlich organisierte, transnationale Versicherungsgesellschaft ist keineswegs „näher am Menschen“. Der Markt bietet insofern gerade keine Lösung des Distanzproblems. Vielmehr zeigt gerade das bei den Sozialversicherungen gültige Selbstverwaltungsprinzip mit der zentralen Institution der Sozialwahlen, dass es einen Unterschied zu kommerziellen Versicherungen gibt, der nicht übersehen werden sollte. Es besteht die Möglichkeit der Mitbestimmung und Mitgestaltung: durch gesellschaftliche Assoziationen, die lebensweltlich verankert sind und in denen der Einzelne mitwirken, seine Meinung einbringen kann. Insofern sind Sozialwahlen ein Schritt, das Subsidiaritätsprinzip stimmig umzusetzen und einen Beitrag zu gesellschaftlicher Beteiligungsgerechtigkeit zu leisten. Zugleich ist dies ein Punkt, der zu einer weiteren Überlegung einlädt. Nachdem immer mehr der Grundsatz der paritätischen Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgegeben wird, könnte es durchaus gerecht scheinen, der Seite, die mehr zahlt, einen größeren Einfluss einzuräumen.

Wenn man, wie hier vorgeschlagen, Subsidiarität auch im Sinne von Partizipation auslegt, dann ist auch über ihre Erfolgsbedingungen nachzudenken. Eine wesentliche Voraussetzung für Mitbestimmung als einen Aspekt von

<sup>45</sup> Vgl. O. v. NELL-BREUNING: Subsidiarität (1990), S. 358.

Subsidiarität ist Transparenz. Diese wird im aktuellen Sozialversicherungssystem nicht sonderlich groß geschrieben:<sup>46</sup> Beiträge werden zuweilen nach der politischen Großwetterlage festgelegt.<sup>47</sup> Wie hoch der Einkommensunterschied zwischen einer Pflegekraft und einem Chefarzt ist, die ja beide aus denselben Töpfen bezahlt werden, oder wie umfangreich die Finanzierung von Prävention oder Palliativmedizin ausfällt, ist den Beitragszahlern unbekannt. Was einzelne medizinische Leistungen kosten, erschließt sich kaum jemandem. Warum für eine Behandlung der 1,6-fache oder 3,2-fache Satz der ärztlichen Gebührenordnung berechnet werden darf, ist und bleibt den Beitragszahlern, die so gerne als mündige Konsumenten stilisiert werden, schlicht ein Rätsel. Und wie viel der Staat zuschießt, wissen nur die Experten.

Hier anzusetzen und gesellschaftliche Diskussionen in Gang zu bringen, könnte sich lohnen. Hier wären dann auch die Kirchen gefragt, denn es geht um die grundlegenden Vorstellungen, was ein Leben zu einem wertvollen macht. Es geht um Sinnfragen.<sup>48</sup>

#### L i t e r a t u r

BAUMGARTNER, ALOIS/KORFF, WILHELM: Sozialprinzipien als ethische Baugesetzlichkeiten moderner Gesellschaft: Personalität, Solidarität und Subsidiarität, in: Wilhelm Korff (Hg.): Handbuch der Wirtschaftsethik. Gütersloh: Gütersloher Verl.-Haus, 1999, Bd. 1, S. 225–237.

BERLIN INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG (Hg): Die demografische Lage der Nation. Was freiwilliges Engagement für die Regionen leistet. Berlin, 2011.

BIRG, HERWIG: Die ausgefallene Generation. Was die Demographie über unsere Zukunft sagt. München: Beck, 2006.

BÖHNISCH, LOTHAR/ARNOLD, HELMUT/SCHRÖER, WOLFGANG: Sozialpolitik. Eine sozialwissenschaftliche Einführung. Weinheim/München: Juventa, 1999.

BOHRMANN, THOMAS: Organisierte Gesundheit. Das deutsche Gesundheitswesen als sozial-ethisches Problem. Berlin: Duncker & Humblot, 2003.

BOURCARDE, KAY/SCHÜTTE, JOHANNES: Deutschland 2010: Was ist geblieben von der Mittelstandsgesellschaft? In: Benjamin Benz/Jürgen Boeckh/Hildegard Mogge-Grotjahn (Hg.): Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS, 2010, S. 245–262.

BRÖCKLING, ULRICH: Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2007.

<sup>46</sup> Vgl. auch O. HÖFFE: Medizin in Zeiten knapper Ressourcen (2002), S. 218f.

<sup>47</sup> Vgl. H. WILLKE: Atopia (2001), S. 51f.

<sup>48</sup> Vgl. dazu etwa den Aufruf von DBK und EKD zur Teilnahme an den Sozialwahlen: Erklärung des Vorsitzenden des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), Präses Nikolaus Schneider, und des Vorsitzenden der katholischen Deutschen Bischofskonferenz, Erzbischof Robert Zollitsch, zu den anstehenden Sozialwahlen 2011 ([www.dbk.de/presse/details/?presseid=1771&cHash=d57ba](http://www.dbk.de/presse/details/?presseid=1771&cHash=d57ba)).

- BÜTOW, BIRGIT/CHASSÉ, KARL/HIRT, RAINER (Hg.): Soziale Arbeit nach dem Sozialpädagogischen Jahrhundert. Positionsbestimmungen sozialer Arbeit im Post-Wohlfahrtsstaat. Opladen/Farmington Hills: Budrich, 2008.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE UND SENIOREN (Hg.): Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht. Bonn, 1994.
- DAHME, JÜRGEN/WOHLFAHRT, NORBERT (2008): Der Effizienzstaat: die Neuausrichtung des Sozialstaats durch Aktivierungs- und soziale Interventionspolitik, in: Birgit Bütow/Karl Chassé/Rainer Hirt (Hg.): Soziale Arbeit nach dem Sozialpädagogischen Jahrhundert. Positionsbestimmungen sozialer Arbeit im Post-Wohlfahrtsstaat. Opladen/Farmington Hills: Budrich, 2008, S. 43–58.
- DAHRENDORF, RALF: Ein neuer Dritter Weg? Reformpolitik am Ende des 20. Jahrhunderts. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999.
- DEUTSCHE BISCHOFSKONFERENZ, KOMMISSION FÜR GESELLSCHAFTLICHE UND SOZIALE FRAGEN/KOMMISSION FÜR CARITATIVE FRAGEN: Solidarität braucht Eigenverantwortung. Orientierungen für ein zukunftsfähiges Gesundheitssystem. Bonn, 2003.
- DÖRING, DIETHER: Gerechtigkeitsprofile, Sozialstaatsstrategien und Beschäftigung – Ergebnisse eines westeuropäischen Neun-Länder-Vergleichs, in: Benjamin Benz/Jürgen Boeckh/Hildegard Mogge-Grotjahn (Hg.) (2010): Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS, 2010, S. 192–206.
- DWORKIN, RONALD: Was ist Gleichheit? Berlin: Suhrkamp, 2011.
- ESPING-ANDERSEN, GØSTA: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Welfare states without work. The impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy, in: Ders. (Hg.): Welfare states in transition. National adaptations in global economies. London: Sage, 1996, S. 66–87.
- A child-centred social investment strategy, in: Ders. u.a.: Why we need a new welfare state. Oxford: Oxford Univ. Press, 2002, S. 26–67.
- A new gender contract, in: Ders. u. a.: Why we need a new welfare state. Oxford: Oxford Univ. Press, 2002, S. 68–95.
- EWALD, FRANÇOIS: Der Vorsorgestaats, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1993.
- GABRIEL, KARL: Caritas und Sozialstaat unter Veränderungsdruck. Analysen und Perspektiven. Berlin: Lit, 2007.
- GIDDENS, ANTHONY: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1999.
- HEMERLICK, ANTON: The self-transformation of the European social model(s), in: Gøsta Esping-Andersen, u. a.: Why we need a new welfare state. Oxford: Oxford Univ. Press, 2002, S. 173–213.
- HENGSBACH, FRIEDHELM: Leistungslegenden im Spiegel gleicher Gerechtigkeit, in: Benjamin Benz/Jürgen Boeckh/Hildegard Mogge-Grotjahn (Hg.): Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS, 2010, S. 52–71.
- HÖFFE, OTFRIED: Medizin in Zeiten knapper Ressourcen, in: Ders.: Medizin ohne Ethik? Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2002, S. 202–241.
- KAUFMANN, FRANZ-XAVER: Die freie Wohlfahrtspflege in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung Europas, in: Bernard Güntert/Franz-Xaver Kaufmann/Udo Krolzik (Hg.):

- Freie Wohlfahrtspflege und europäische Integration. Gütersloh: Kaiser/Gütersloher Verlagshaus, 2002, S. 49–67.
- Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 2003.
- Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 2005.
- Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, 3., erw. Aufl. Wiesbaden: VS, 2009.
- KERSTING, WOLFGANG (Hg.): Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerswist: Velbrück, 2000.
- Kritik der Gleichheit. Über die Grenzen der Gerechtigkeit und der Moral. Weilerswist: Velbrück, 2002.
- KESSL, FABIAN/OTTO, HANS-UWE (Hg.): Soziale Arbeit ohne Wohlfahrtsstaat? Zeitdiagnosen, Problematisierungen und Perspektiven. Weinheim/München: Juventa, 2009.
- KEUPP, HEINER: Eine Gesellschaft der Ichlinge? Zum bürgerschaftlichen Engagement von Heranwachsenden. München: SPI, 2000.
- KOMMISSION FÜR ZUKUNFTSFRAGEN BAYERN – SACHSEN (Hg.): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Bonn, 1997.
- KREBS, ANGELIKA: Arbeit und Liebe. Die philosophischen Grundlagen sozialer Gerechtigkeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 2002.
- LAHUSEN, CHRISTIAN/STARK, CARSTEN: Integration: Vom fördernden zum fordernden Wohlfahrtsstaat, in: Stephan Lessenich (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt/New York: Campus, 2003, S. 353–371.
- LAMPERT, MARTIN: Alterssicherung im Spannungsfeld von demographischer Entwicklung und intergenerationaler Gerechtigkeit. München: Utz, 2009.
- LANDESKOMITEE DER KATHOLIKEN IN BAYERN: Für eine Kultur der Gesundheit. Ethische Orientierungen für die Gesundheitspolitik (Zeitansagen; 13). München, 2009.
- LESSENICH, STEPHAN: Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld: transcript, 2008.
- LINDE, HANS: Theorie der säkularen Nachwuchsbeschränkung 1800 bis 2000. Frankfurt a. M./New York: Campus, 1984.
- LUHMANN, NIKLAS: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Olzog, 1981.
- MANOW, PHILIP: Religion und Sozialstaat. Die konfessionellen Grundlagen europäischer Wohlfahrtsregime. Frankfurt a. M./New York: Campus, 2008.
- MIEGEL, MEINHARD/WAHL, STEFANIE: Das Ende des Individualismus. Die Kultur des Westens zerstört sich selbst. München/Landsberg: Bonn Aktuell/mvg, 1993.
- NELL-BREUNING, OSWALD V.: Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität. Durchges. Neuauf. Freiburg: Herder, 1990.
- Subsidiarität – ein katholisches Prinzip? In: Ders.: Den Kapitalismus umbiegen. Schriften zu Kirche, Wirtschaft und Gesellschaft. Ein Lesebuch. Düsseldorf: Patmos, 1990, S. 349–370.
- NICAISE, IDES: EU 2020 and social inclusion: Re-connecting growth and social inclusion, in: Benjamin Benz/Jürgen Boeckh/Hildegard Mogge-Grotjahn (Hg.): Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS, 2010, S. 148–168.
- OSTHEIMER, JOCHEN: Nachhaltige Entwicklung. Die gerechte Nutzung natürlicher Gemein-

- schaftsgüter, in: Markus Demele/Michael Hartlieb/Anna Noweck (Hg.): Ethik der Entwicklung. Münster: Aschendorff, 2011, S. 57–72.
- OSTNER, ILONA: Abschied vom Maternalismus? Zur sozialpolitischen Neujustierung des Verhältnisses zwischen Familie und Gesellschaft im „konservativen“ deutschen Wohlfahrtsstaat, in: Herbert Obinger/Elmar Rieger (Hg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven. Frankfurt a.M./New York: Campus, 2009, S. 319–346.
- RAHNER, KARL/VORGRIMLER, HERBERT (Hg.): Kleines Konzilskompendium. Sämtliche Texte des Zweiten Vatikanums. Freiburg: Herder, <sup>26</sup>1994.
- RAWLS, JOHN: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1975.
- RICHTER, MATTHIAS/HURRELMANN, KLAUS: Warum die gesellschaftlichen Verhältnisse krank machen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 42/2007, S. 3–10.
- SCHMID, JOSEF: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 3., akt. u. erw. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, 2010.
- SEELEIB-KAISER, MARTIN (Hg.): Welfare State Transformations. Comparative Perspectives. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.
- SEN, AMARTYA: Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Hanser, 2000.
- SENNETT, RICHARD: Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus. München: Siedler, 2000.
- SINN, HANS-WERNER: Das demographische Defizit. Die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen, in: Christian Leipert (Hg.): Demographie und Wohlstand. Neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft. Opladen, Leske + Budrich, 2003, S. 57–88.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, 2009.
- STRECK, WOLFGANG: Flexible markets, stable societies? In: Herbert Obinger/Elmar Rieger (Hg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven. Festschrift für Stephan Leibfried. Frankfurt a.M./New York: Campus, 2009, S. 137–150.
- WILLKE, HELMUT: Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 2001.