

Die Zukunft der Sozialpolitik: Demokratischer Sozialstaat¹

Matthias Möhring-Hesse

1 Radikale Kritik und konservative Verteidigung

Auf wenigen anderen Politikfeldern wurde in den vergangenen Jahren so viel reformiert wie im Bereich der Sozialpolitik: Riester- und Rüruprente, Hartz IV und Agenda 2010 oder Gesundheitsfond sind nur einige der Stichworte. Gegenüber den damit angesprochenen Reformen lassen sich die gegenwärtigen sozialpolitischen Lager sortieren: Da sind *erstens* diejenigen, die diese Reformen als Sozialabbau skandalisieren, den Sozialstaat gegen seinen schleichenden Abbau verteidigen und die Wiederherstellung seines Leistungskatalogs – manchmal auch die Einführung der ein oder anderen neuen Leistung – projektieren; *zweitens* sind da die, die diese Reformen nur für den ersten Schritt in die richtige Richtung von deutlich weniger Sozialstaat halten und eine radikale Kritik am Sozialstaat betreiben; und zwischen diesen beiden Lagern stehen *drittens* diejenigen, die diese Reformen als Modernisierung der sozialen Fürsorge und Sicherung in der Bundesrepublik rechtfertigen und u.a. die gegenwärtig guten Wirtschaftsdaten darauf zurückführen.

¹ Das Leitbild eines demokratischen Sozialstaates wird ausführlicher vorgestellt in Lessenich/Möhring-Hesse 2004. Dort finden sich auch umfangreiche Literaturangaben. Zum sozioethischen Hintergrund siehe Möhring-Hesse 2006.

Weil sich die drei Lager gegenseitig stabilisieren, ist diese (zugegeben unvollständige) Topographie der bundesdeutschen Sozialpolitik recht beständig. Das erste sieht sich durch das zweite darin bestätigt, dass mit den sozialstaatlichen Reformen der letzten Jahre das Ende des Sozialstaates auf bundesdeutschem Boden begonnen wurde, dass deshalb nicht nur einzelne Leistungen, sondern der Sozialstaat überhaupt verteidigt werden muss. Das zweite Lager nimmt dagegen die Reformverweigerung der Sozialstaatsverteidiger als Bestätigung dafür, dass den Bundesdeutschen der Sozialstaat abgewöhnt und sie aus den goldenen Fesseln seiner Fürsorge- und Sicherungssysteme befreit werden müssen. Das dritte Lager schließlich profitiert durch die Kritiken der beiden anderen Lager: Gegenüber den Sozialstaatsverteidigern sieht man sich „auf der Höhe der Zeit“; man macht den Sozialstaat, gegebenenfalls durch moderate, immer aber vertretbare Leistungskürzungen, zukunftssicher – und sieht sich so als die eigentlichen Verteidiger des Sozialstaats gegenüber dessen radikalen Kritikern. Für das erste Lager ist das alles jedoch nur Verrat am Sozialstaat; man hält den vermeintlichen Sozialstaatsmodernisierern den Neoliberalismus der radikalen Sozialstaatskritiker vor. Von diesen wiederum wird der fehlende Reformeifer der Modernisierer kritisiert, weswegen man sie – mehr oder weniger – den Sozialstaatsfreunden zu- und so abschreibt. In ihrer wechselseitigen Kritik bestätigen sich die Lager gegenseitig, so dass gegenwärtig Sozialpolitik programmatisch recht schlicht ausfällt – zumindest bei den Parteien und Organisationen, bei denen die Differenzen nicht, wie bei der SPD, die eigenen Reihen spalten.

Bei allen Anfeindungen eint die drei Lager, dass sie den Sozialstaat primär auf die Erwerbsarbeit beziehen – und damit dem in Deutschland im 19. Jahrhundert eingeschlagenen Weg staatlicher Sozialpolitik folgen. In Kritik des Sozialabbaus idealisieren die Sozialstaatsverteidiger den bis in die 1970er Jahre ausgebauten Sozialstaat, stehen zumindest in der Gefahr der Idealisierung – und verteidigen mit diesem Sozialstaat zugleich dessen Bindung an die Erwerbsarbeit. Der ist nämlich primär an abhängig beschäftigte Erwerbspersonen adressiert und daran beteiligt, Menschen ohne ausreichend hohe Vermögen in Erwerbsarbeit hinein zu zwingen, bearbeitet dafür im Gegenzug die mit der Erwerbsarbeit systematisch verbundenen Existenzrisiken und trägt so zur Zivilisierung des Zwangs zur Erwerbsarbeit bei. In den Reformen der letzten Jahre wurde die erwerbsarbeitsbezogene Ausrichtung der sozialstaatlichen Fürsorge- und Sicherungssysteme – etwa unter dem Stichwort des aktivierenden Sozialstaats – forciert. Wenn auch die Koppelung der sozialstaatlichen Finanzierung an die Erwerbsarbeit wegen vermeintlich zu hoher Lohnnebenkosten problematisiert wurde, wurden die sozialstaatlichen Leistungen noch stärker darauf zugeschnitten, deren Bezieher, wenn nur irgend möglich, in Beschäftigung zu fordern und zu fördern. So wurde der über den Sozialstaat laufende Zwang zur Erwerbsarbeit verschärft, dessen Zivilisierung zwar nicht aufgegeben, dennoch deutlich „zurückgefahren“. Im Lager der Sozialstaatskritiker wird dieser Trend zur „workfare“ noch einmal radikalisiert: Um *erstens* zusätzliche Erwerbsarbeit zu generieren und *zweitens* mehr Menschen in Beschäftigung zu bringen, soll

die „welfare“ gestutzt, soll also der Sozialstaat zurückgebaut und die sozialstaatlichen Aktivitäten allein den „wirklich Hilfebedürftigen“ ohne jede Chance auf eigenständige Markteinkommen vorbehalten werden.

Zwar sind die Unterschiede zwischen diesen Positionen groß, gemeinsam ist ihnen jedoch, dass der Sozialstaat programmatisch auf die Erwerbsarbeit bezogen, also Qualität und Umfang sozialstaatlicher Aktivitäten primär von den Erfordernissen der Erwerbsarbeit bestimmt werden. Dem gegenüber soll in diesem Aufsatz begründet werden, dass der bundesdeutsche Sozialstaat – in Antwort auf seine Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite – in seiner funktionalen Bestimmung umgestellt, nämlich primär von den Erfordernissen einer demokratischen Gesellschaft und deren Bedarf an allgemeiner Beteiligung her bestimmt und seine Fürsorge- und Sicherungssysteme entsprechend „umgebaut“ werden sollte bzw. sollten.

2 Problemdruck

Seit Ende der 70er Jahre wurde der Leistungskatalog des bundesdeutschen Sozialstaats Zug um Zug eingeschränkt, Leistungen entweder verkürzt oder ganz gestrichen, oder sie wurden konditioniert und mit Auflagen versehen. In Kritik an diesem Sozialabbau mag man geneigt sein, den Zustand „davor“ für gut zu halten. Dies gilt zumal dann, wenn man sich, der eigenen Organisation, Bewegung oder politischen Richtung – durchaus in einem verklärten Rückblick auf die bundesdeutsche Sozialpolitik – diesen Zustand als Verdienst zurechnet. So sehen sich gerade die Gewerkschaften herausgefordert, den – wie es heißt – „erkämpften Sozialstaat zu verteidigen“, ihn zumindest nicht „kampfflos“ preiszugeben. Eine entsprechend konservative Verteidigung steht allerdings in der Gefahr, mit der Verteidigung des Sozialstaats zugleich auch dessen fundamentale Defizite sowohl bei den Leistungen als auch bei der Finanzierung mit zu verteidigen, – die man aber nicht verteidigen kann, zumindest nicht verteidigen sollte.

(a) Leistungsversagen fallen bei den bestehenden Fürsorge- und Sicherungssystemen nicht erst dann auf, wenn sie an externen, wie auch immer begründeten Maßstäben gemessen werden. Bereits im Abgleich mit den sozialstaatlich institutionalisierten, etwa in den Sozialgesetzbüchern niedergelegten Zielen oder mit gesellschaftlichen Erwartungen, die über die Jahrzehnte hinweg geweckt und genährt worden sind, wird sichtbar, dass sie immer weniger in der Lage sind, diese Ziele und Erwartungen zu erfüllen. Da ist vor allem die in der Bundesrepublik zunehmende und sich bei den Betroffenen zunehmend verfestigende Armut, die der Sozialstaat nicht nur nicht verhindern kann, sondern für die er maßgeblich mitverantwortlich ist. Etwa indem er die Sicherungsleistungen an vorgängige dauerhafte Erwerbsarbeit und damit an eine Bedingung knüpft, die zunehmend mehr Menschen, die auf diese Leistungen eigentlich angewiesen sind, verfehlen. Oder aber, indem die Bedarfe von Haushalten mit Kindern nicht hinreichend anerkennt – und

dies zumal dann, wenn die Haushalte nur über geringe Einkommen verfügen. Leistungsversagen bestehen aber auch im Bereich der medizinischen und pflegerischen Betreuung, bei der Versorgung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen oder im Bereich der Sozialen Dienste.

(b) Diese und ähnliche Leistungsversagen schlagen unmittelbar auf die Finanzierung, machen nämlich den bestehenden Sozialstaat „zu teuer“: In der einschlägigen Literatur werden häufig Belastungsgrenzen für die Beitrags- und Steuerzahlerinnen und -zahler relativ zu ihren individuellen Einkommen oder zum gesamtgesellschaftlichen Einkommen, gemessen etwa im Bruttoinlandsprodukt, behauptet oder sogar in Prozentzahlen definiert. Weder die allgemeinen Behauptungen noch die willkürlichen Festlegungen können überzeugen, da sie vom Nutzen der von den Beitrags- und Steuerzahlerinnen und -zahlern finanzierten Fürsorge- und Sicherungssystemen absehen. Aber in Relation zum Nutzen können die steigenden Belastungen wegen der zunehmenden Leistungsversagen immer weniger gerechtfertigt werden. Die Steuer- und Beitragszahlerinnen und -zahler, vor allem also die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, zahlen nämlich – „on the long run“, trotz anderweitiger Versprechungen und trotz Steuerkürzungen an der einen und Beitragskürzungen an der anderen Stelle – für ihren Sozialstaat mehr, wogegen ihr Nutzen aus seinen Leistungen immer weiter sinkt. Die nutzenbezogene Delegitimierung des Sozialstaats wird durch die politisch betriebenen Einschränkungen in dessen Leistungskatalog, Privatisierung von Leistungen und Vermehrung von zusätzlichen privaten Aufwendungen noch verschärft.

Finanzierungsprobleme hat der Sozialstaat auch deshalb, weil die vor allem durch Arbeitslosigkeit und demographischen Wandel geöffnete Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht geschlossen werden konnte. Die seit Ende der 1970er Jahre bis heute betriebene Politik sozialstaatlicher Leistungsreduzierung hat daran nichts systematisch ändern können. Der bundesdeutsche Sozialstaat ist deshalb nicht mehr in der Lage, den für seine Leistungen notwendigen Anteil am gesellschaftlichen Reichtum zu mobilisieren.

(c) Nicht zuletzt wegen seiner Leistungsversagen und Finanzierungsprobleme hat der bestehende Sozialstaat eklatante Gerechtigkeitsdefizite. Konstitutiv für seine Fürsorge- und Sicherungssysteme sind Vorstellungen der Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit, sowie die diesen beiden Vorstellungen inhärente Gleichheitsforderung. Diesen Gerechtigkeitszielen wird der Sozialstaat immer weniger gerecht, u.a. weil zunehmend mehr Menschen in Folge ihrer Arbeitslosigkeit jede Chance verwehrt wird, einen sozialstaatlich *wie bei allen anderen* anerkannte Leistung zu erbringen, die den Zugang zu den sozialstaatlichen Leistungen *wie bei allen anderen* rechtfertigt. In Folge ihrer Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt werden dagegen Frauen bei der sozialstaatlichen Sicherung bis heute und bis in ihre Altersvorsorge hinein benachteiligt. Ebenso benachteiligt werden Haushalte mit Kindern mit all den langfristigen Folgen, die diese Benachteiligung zumal für Kinder aus einkommensschwachen und bildungsfernen Haushalten haben können.

Die angesprochenen, aber auch andere Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite hat der bundesdeutsche Sozialstaat nicht erst durch die seit Ende der 70er Jahre und eben erneut in den vergangenen Jahren betriebenen Reformen. Im Gegenteil: Diese Reformen lassen sich zumindest auch als Antworten auf die angesprochenen Defizite begreifen, so die politisch Verantwortlichen die vorgefundenen Fürsorge- und Sicherungssysteme „über die Runden“ bringen und dazu auch deren Defizite bearbeiten mussten und müssen. Die Richtung ihrer Bemühungen muss einem nicht gefallen, um zumindest anzuerkennen, dass sie in ihren Reformen *erstens* auf einen Problemdruck der bestehenden Fürsorge- und Sicherungssysteme *reagieren* und dass sie *zweitens* diesen Problemdruck *konservativ*, also mit dem Ziel zu bewältigen such(t)en, diese Systeme zumindest im Großen und Ganzen zu bewahren. Die heftige Kritik ihrer Kritiker, aber auch ihre Innovationsrhetorik machen den Konservatismus dieser Reformen unsichtbar. Doch tatsächlich bewegt sich der Sozialabbau seit Ende der 70er Jahre, bewegen sich auch die jüngeren Reformen – mit wenigen, allerdings in den letzten Jahren vermehrten Ausnahmen – in den Bahnen des etablierten Sozialstaats. Und gerade deswegen haben alle diese Reformen, trotz der mit ihnen gegebenen Versprechen, die Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite nicht, zumindest nicht grundsätzlich beheben können. Zum Teil wurden diese Defizite sogar noch verschärft, wenn etwa durch Leistungskürzungen der Nutzen des Sozialstaats gemindert, dessen Kosten allerdings nicht nachhaltig gesenkt und auch dessen nutzensensible Akzeptanz geschwächt wurde.

3 Ausweitung der über den Sozialstaat laufenden Solidarität

Zumindest zu einem großen Teil lassen sich die Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite auf Lücken der über den deutschen Sozialstaat organisierten Solidarität zurückführen. In Folge der kategorialen Begrenzung der sozialen Sicherung auf die abhängig beschäftigten Erwerbspersonen bleibt dort der Kreis der Solidargenossen zu eng, werden *einerseits* relevante Bevölkerungsgruppen (und da vor allen mit unterdurchschnittlichen Einkommen) aus den solidarischen Sicherungssystemen ausgeschlossen und erhalten deswegen keine ausreichend hohen sozialstaatlichen Leistungen; *andererseits* bleiben andere relevante Einkommensgruppen (und da vor allem die mit überdurchschnittlichen Einkommen) bei der Finanzierung „unbehelligt“, weswegen der Sozialstaat den gesellschaftlich verfügbaren Reichtum nicht hinreichend mobilisieren kann. In Folge der untergründigen Funktionszuschreibung der Fürsorgesysteme („letztes soziales Netz“) bleibt dort die kategorial unbeschränkte, also allgemeine Solidarität aller steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürger häufig und zunehmend unter dem Bedarf. Schließlich ist die in beiden sozialstaatlichen Bereichen institutionalisierte Solidarität arbeitsgesellschaftlich und familiaristisch zugeschnitten, passt deswegen aber immer weniger zu den veränderten Lebensverhältnissen: Im Zuge von Individualisierung,

demographischem Wandel und den säkularen Entwicklungen in der Erwerbsarbeit, angefangen bei der wachsenden Erwerbsneigung von Frauen bis hin zur ansteigenden Massenarbeitslosigkeit, haben sich die Risiken wie auch die Ressourcen der Menschen und ihrer Haushalte dramatisch verändert. Doch die sozialstaatlichen Fürsorge- und Sicherungssysteme wurden in ihren Leistungen und der Art, diese zu erbringen, darauf nicht adäquat eingestellt.

Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite hat der bundesdeutsche Sozialstaat also nicht, wie die radikalen Sozialstaatskritiker behaupten, deshalb, weil er den Menschen ein Zuviel an Solidarität zumutet und ihnen damit ihre Freiheit und Eigenverantwortung nimmt. Das Problem liegt im genauen Gegenteil: Der real existierende Sozialstaat mutet den Bundesdeutschen *zu wenig* Solidarität zu, d.h. bezieht zu wenig Menschen in die über ihn laufende Solidarität ein und bestimmt deren Leistung häufig unter Bedarf. Zudem ist die von ihm organisierte arbeitsgesellschaftlich und familiaristisch zugeschnittene Solidarität *unzeitgemäß* und passt nicht mehr so recht zu den veränderten Lebensverhältnissen der Menschen. Gefordert ist deshalb die Ausweitung und Modernisierung der sozialstaatlich vermittelten Solidarität – und dazu der behutsame Umbau der diese Solidarität vermittelnden Fürsorge- und Sicherungssysteme.

Über die abhängig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinaus müssen etwa die bestehenden Sozialversicherungen ausgeweitet werden, indem sie in Richtung von Bürgerversicherungen umgeformt werden. Dann werden alle Bürgerinnen und Bürger zu potentiellen Leistungsempfängerinnen und -empfänger, aber ebenso alle zu Beitragszahlerinnen und -zahlern. Leistungsversagen können abgebaut werden, indem mindestsichernde Elemente in den Mittelpunkt des sozialstaatlichen Leistungskatalogs gerückt und in den verschiedenen Fürsorge- und Sicherungssystemen entsprechend auf- bzw. ausgebaut werden. Zudem muss ein breit gefächertes Angebot von professionellen und allgemein zugänglichen Sozialen Diensten geschaffen und so eine wachsende Nachfrage bedient werden. Zur Finanzierung dieser und anderer Leistungen wird man alle Bürgerinnen und Bürger nach ihrer Leistungsfähigkeit heranziehen müssen und zwar unabhängig davon, welches Einkommen in welcher Höhe sie beziehen. Dabei muss der Sozialstaat seine Leistungen und Belastungen „individualisieren“, d.h. seine Leistungen den berechtigten Individuen unabhängig von ihrem Familienstand zusprechen und ebenso seine Belastungen in Absehung vom Familienstand verteilen. Eine systematische Ausnahme von dieser „Individualisierung“ sollte einzig mit Blick auf Fragen des Kinderlastenausgleichs gemacht werden. Alle diese und andere „Umbauten“ müssen nicht erfunden werden, sondern sind bereits in der sozialpolitischen Diskussion – und können durch die gemeinsame Leitidee zusammengehalten werden, dass dem bundesdeutschen Sozialstaat seine Defizite durch Ausweitung und Modernisierung der über ihn möglichen Solidarität ausgetrieben werden kann.

4 Erweiterte Solidarität im demokratischen Sozialstaat

Auf den normativen Grundlagen des bestehenden Sozialstaats lässt sich diese Leitidee allerdings nicht rechtfertigen. Nicht nur in der politischen Legitimation seiner Sicherungsinstrumente, sondern auch in den Einstellungen der Bevölkerung gründet dieser Sozialstaat, gründen vor allem seine Sozialversicherungen in einem gesellschaftlichen, dem Staat vorgelagerten Solidaritätsverhältnis der abhängig Beschäftigten. Deren vom Staat „nur“ aufgegriffene, mit staatlichem Zwang versetzte und dadurch zugleich bestimmten und verstärkte Solidarität rechtfertigt sich vor allem durch die Rationalität der gemeinsamen Bewältigung von gleichen Risiken abhängiger Beschäftigter durch Ausgleich ihrer ungleichzeitigen Betroffenheiten. Das dabei vorgesehene Reziprozitätsverhältnis von Geben und Nehmen lässt es jedoch nicht zu, den Kreis der Solidargenossen über die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinaus zu öffnen und d.h. auf nicht gleichermaßen Betroffene auszuweiten. Rational ist die im bestehenden Sozialstaat institutionalisierte Solidarität nur solange, wie alle anderen sozialstaatlichen Leistungen unterhalb ihres Leistungsniveaus bleiben und folglich die allgemeinen Fürsorgeleistungen den nötigen Abstand zu den kategorial beschränkten Sozialversicherungsleistungen halten. Vor diesem Abstandsgebot lässt sich der bedarfsgerechte Ausbau sozialstaatlicher Leistungen gerade im Fürsorgebereich nicht begründen.

Sowohl Ausweitung als auch Modernisierung der über den Sozialstaat organisierten Solidarität lässt sich jedoch dann rechtfertigen, wenn man den Sozialstaat funktional neu, nämlich als demokratischen Sozialstaat bestimmt: Statt die Notwendigkeit sowie Art und Umfang sozialstaatlicher Aktivitäten von wirtschaftlichen Tatbeständen her zu begründen und ihn von den systematischen Defiziten des kapitalistischen Arbeitsverhältnisses her abzuleiten, wird man ihn auf das besondere gesellschaftliche Erfordernis demokratischer Gesellschaften beziehen, nämlich von der Funktion her bestimmen, die zur Gewährleistung allgemeiner Beteiligung notwendige Vergleichbarkeit von Lebenslagen zu sichern. Und man wird ihn auf ein anderes Solidaritätsverhältnis begründen, nämlich auf das Verhältnis von Bürgerinnen und Bürger in einer demokratischen Gesellschaft, die sich wechselseitig die gleichen Freiheits- und Beteiligungsrechte sowie vergleichbare Chancen zur Verwirklichung ihrer gleichen Rechte „schulden“.

Allgemein wird anerkannt, dass der Rechtsstaat eine notwendige Bedingung der demokratischen Gesellschaft darstellt, insofern nur mit seiner Macht gleiche Rechte für alle Bürgerinnen und Bürger gewährleistet und so die Voraussetzungen demokratischer Vergesellschaftung geschaffen und dauerhaft gesichert werden kann. Zwar sind es die Bürgerinnen und Bürger selbst, die sich wechselseitig die gleichen Rechte schulden, sich in eigener Person und im eigenen Interesse in den für sie relevanten gesellschaftlichen Entscheidungen zu vertreten. Doch nur über den Rechtsstaat, seiner Recht setzenden und durchsetzenden Macht lassen sich

diese wechselseitig gewährten Rechte auch für alle verwirklichen und dauerhaft sichern. Der Rechtsstaat ist daher Voraussetzung und Instrument der Solidarität von Bürgerinnen und Bürgern. Um ihre gleichen Rechte aber verwirklichen und ausüben zu können, schulden sich die Bürgerinnen und Bürger mehr als diese Rechte, sondern darüber hinaus auch die wechselseitige Unterstützung und Fürsorge, die gemeinschaftliche Vorsorge vor gemeinsam geteilten Risiken sowie den Ausgleich von sozialen Ungleichheiten. Nur so können sie alle vergleichbare Lebenslagen einnehmen – und nur unter deren Bedingung können sie ihre gleichen Rechte auch in Anspruch nehmen. Auch für diese materielle Seite ihrer gesellschaftlichen Solidarität sind die Bürgerinnen und Bürger auf staatliche Institutionen und Verfahren, nämlich auf den Sozialstaat angewiesen. Nur über sozialstaatliche Fürsorge- und Sicherungssysteme können sie die Unterstützung und Fürsorge, die Vorsorge und den Ausgleich für alle gewährleisten, die sie sich zur Gewährleistung vergleichbare Freiheits- und Beteiligungschancen wechselseitig schulden. Wie der Rechtsstaat ist daher der Sozialstaat ein unverzichtbares Instrument demokratischer Solidarität und als solcher ein fundamentales Funktionserfordernis der demokratischen Gesellschaft. Er soll im folgenden als ein *normatives* Leidbild sozialpolitischer Reformen – allerdings der Lesbarkeit zuliebe unter Verzicht von Futur, Imperativ und Konjunktiv – vorgestellt werden.

(a) Gemäß der angegebenen Funktionszuschreibung definiert der demokratische Sozialstaat seinen Adressatenkreis anders als der in Deutschland Bestehende, nämlich umfassender: Nicht mehr die abhängig Beschäftigten, sondern alle Bürgerinnen und Bürger – und zwar unabhängig von ihren individuellen Erwerbslagen und Marktchancen – bilden für ihn die Adressaten seiner Aktivitäten. Zwar haben sich (nicht nur) in der Bundesrepublik die Bürgerinnen und Bürger wechselseitig dazu verpflichtet, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen, und sich gegenseitig davon entlastet, für einander sorgen zu müssen. Das zumindest in die normative Implikation dessen, dass sie den Großteil ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten unter die Logik einer einzelkapitalistisch verfassten Wirtschaft stellen. Das damit notwendige verbundene wechselseitige Desinteresse ist in einer demokratischen Gesellschaft nicht nur möglich, sondern mit dieser hoch kompatibel, weil freiheitssteigernd und -verbürgend. Doch findet dieses wechselseitige Desinteresse seine Grenze in den für alle Bürgerinnen und Bürger gleichen Freiheits- und Beteiligungsansprüchen, mithin an den Erfordernissen ihrer demokratischen Gesellschaft. Das gleiche Recht, sich in eigener Person und für eigene Interessen vertreten zu können, ist für demokratische Gesellschaften in einem Maße konstitutiv, dass die Bürgerinnen und Bürger – über „ihren“ Sozialstaat – für vergleichbare Lebenslagen Sorge tragen müssen, die gewährleisten, dass sie alle gleichermaßen ihr gleiches Recht wahrnehmen können. Die Leistungen „ihres“ Sozialstaats richten sich deshalb an alle, sichert nämlich, dass sie alle mit allen anderen vergleichbare Lebenslagen einnehmen können. Jeweils aktuell begünstigt er diejenigen von ihnen, die der sozialstaatlichen Leistungen zur Wahrnehmung ihrer Freiheits- und Beteiligungsrechte tatsächlich bedürfen. Darüber hinaus gewährt er aber auch allen

anderen die Sicherheit, dass die Vergleichbarkeit auch ihrer Lebenslage den Risiken der privaten Existenzsicherung entzogen und damit auch ihr Recht auf gesellschaftliche Beteiligung dauerhaft gewährleistet ist – und zwar auch dann, wenn sie selbst die dafür notwendigen materiellen Voraussetzungen nicht privat erwirtschaften können. Aber nicht nur in diesem Sinne profitieren alle Bürgerinnen und Bürger von „ihrem“ Sozialstaat: Mit der Vergleichbarkeit ihrer aller Lebenslagen sichert dieser die Voraussetzungen ihrer aller Demokratie und verwirklicht gerade so ein gemeinsames Interesse.

(b) Die Bürgerinnen und Bürger sind nicht nur die Adressaten des demokratischen Sozialstaats, sondern zugleich auch dessen „Träger“. Als das Instrument ihrer demokratischen Solidarität müssen sie dessen Leistungen und fortgesetzte Leistungsfähigkeit, neudeutsch: Nachhaltigkeit, in sozialer Kooperation ermöglichen. Indem der demokratische Sozialstaat die Bürgerinnen und Bürger mit Steuern und Beiträgen belastet, vollzieht er diese andere Seite ihrer demokratischen Solidarität – und er „darf“ dies in dem Maße, wie er leistungsseitig die Effektivität dieser Solidarität und dazu vor allem den Nutzen seiner Leistungssysteme sicherstellt. Belasten muss er dazu die Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen, was er allerdings nur dann macht, wenn er sie zur Finanzierung seiner Ausgaben nach ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit und das heißt mit unterschiedlich hohen Beiträgen und Steuern heranzieht. Die Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger drückt sich in Folge ihrer in einzelkapitalistisch verfassten Volkswirtschaft unvermeidbaren sozialen Ungleichheiten in ungleichen Beitrags- und Steuerlasten aus.

(c) Indem der demokratische Sozialstaat die Bürgerinnen und Bürger unabhängig von ihrer ökonomischen Stellung und ihren privaten Lebensverhältnissen anspricht, verzichtet er auf die unzeitgemäße Normalitätsannahmen des bestehenden. Er hat es mit gleichberechtigten Bürgerinnen und Bürgern zu tun – und hält deshalb gleiche Ansprüche auf gleiche Teilhaberechte und – davon abgeleitet – vergleichbare Lebenslagen sowie die gleichen Pflichten, ihre Ansprüche auf dem Weg ausgleichender Solidarität zu verwirklichen, für „normal“. In der Realisierung dieser Normalität macht er keine andere Normalitätsannahmen, wie die einzelnen mit wem, wie lange und mit welcher Arbeitsteilung zusammenleben. Einzig mit Ausnahme von Kindern, die zumeist in einer Familie versorgt und erzogen werden, adressiert er deshalb seine Leistungen an Individuen – und nicht an Haushalte. Da die einzelnen nur hinsichtlich ihres Bürgerstatus gleich, in anderen Hinsichten aber ungleich sind, hält er sich zudem bei seinen Leistungen für unterschiedliche Bedarfe gleichberechtigter Beteiligung und bei seinen Steuern und Beiträgen für unterschiedliche Leistungsfähigkeiten sensibel.

Der demokratische Sozialstaat kommt seinen Bürgerinnen und Bürgern keineswegs billiger als der bestehende – und versagt damit gegenüber den Versprechen vieler Sozialstaatsreformer. Doch im Gegensatz zum bestehenden wird er, sofern und in dem Maße er seine primäre Funktionsbestimmung erfüllt, sein Geld wert sein, zumindest sollte er es seinen Bürgerinnen und Bürgern wert sein. Denn der demokratische Sozialstaat sichert ihrer aller Demokratie, die umsonst nicht zu

haben ist, und behebt dazu die Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite des bestehenden.

Die Ausweitung der über den Sozialstaat laufenden Solidarität und deren Modernisierung lässt sich über das Leitbild des demokratischen Sozialstaats legitimieren, wenn es denn allgemein überzeugen kann. Eine überzeugende Legitimation ist allerdings nur ein, wenn auch wichtiger Beitrag dazu, den notwendigen „Umbau“ des bundesdeutschen Sozialstaats durchzusetzen. Neben guten Gründen braucht dieser „Umbau“ den Einsatz hinreichend vieler und hinreichend starker sozialpolitischer Akteure, die sich der radikalen Kritik an jedem Sozialstaat widersetzen und sich nicht mit den Reformen der vergangenen Jahre begnügen. Doch dürfen sie die Zukunft des bundesdeutschen Sozialstaats nicht in dessen Vergangenheit suchen, sondern müssen sie im „Noch nicht“ antizipieren, das allerdings „schon jetzt“ von hinreichend vielen Menschen gewollt wird, wenn sie denn für diese Zukunft gewonnen werden. Konservative Sozialstaatsverteidigung wird dazu wenig bis gar nichts beitragen, sei sie auch noch so kämpferisch.

Matthias Möhring-Hesse studierte Theologie, Philosophie und Soziologie in Frankfurt und Münster. Er ist tätig als Professor für Philosophische und theologische Grundlagen des Sozialen Handelns an der Hochschule Vechta. Neuere Veröffentlichungen: Die demokratische Ordnung der Verteilung. Eine Theorie der sozialen Gerechtigkeit, Frankfurt/New York: Campus 2004; Streit um die Gerechtigkeit (Hrsg.), Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag 2005; zusammen mit Stephan Lessenich: Ein neues Leitbild für den Sozialstaat, Berlin: Otto-Brenner-Stiftung 2005; Wie Rechtsbrechern zu ihrem Recht verbelfen? Arbeitsrecht unter den Bedingungen subjektivierter Arbeit. In: Kritische Justiz 4/2007.

Literatur

Lessenich, Stephan/Möhring-Hesse, Matthias (2004): Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreises, Berlin: Otto Brenner Stiftung (verfügbar unter: http://www.otto-brenner-stiftung.de/uploads/tx_tproducts/datasheet/AH_sonst_102-2004.pdf <13.02.2008>

Möhring-Hesse, Matthias (2006): Beteiligung – Befähigung – Verteilung. Der Sozialstaat als Instrument demokratischer Solidarität. In: Schramm, Michael u.a. (Hrsg.): Der fraglich gewordene Sozialstaat. Aktuelle Streitfelder – ethische Grundlagenprobleme, Paderborn, S. 91–104