

## Gegen den Trend: ein starker Sozialstaat Sozialpolitische Reformen nach dem Sozialwort

Matthias Möhring-Hesse

Nicht ein Sozialpapier haben die Kirchenleitungen vorlegen wollen, sondern ein Wirtschafts- *und* Sozialpapier. "Um beides soll es gehen: um die soziale *und* die wirtschaftliche Lage. Denn die Qualität und finanzielle Stabilität der sozialen Sicherung und das Leistungsvermögen der Volkswirtschaft bedingen einander. Verteilt werden kann nur das, was in einem bestimmten Zeitraum an Gütern und Dienstleistungen erbracht worden ist" (6). Dem Verdikt sozial politischer Naivität suchen die Kirchenleitungen mit diesen einleitenden Ausführungen zu entgehen, - um dann aber mit ihrem *Sozialwort* vor allem Sozialpolitik zu treiben.

Bereits die ersten Kommentatoren aber haben notiert, daß sich die Widersprüche und Ungereimtheiten des *Sozialwortes* gerade in seinen sozial politischen Teilen häufen. Heißt es etwa an der einen Stelle: "Die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland haben sich bisher als tragfähig erwiesen und sich gerade auch in den jüngsten Jahren ... bewährt" (177), diagnostiziert man zwei Abschnitte später, daß die "vorrangigen sozialen Sicherungssysteme (wie z.B. Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung, Familienlastenausgleich u.a.)" ihrem Auftrag nicht entsprechen, "in den allermeisten Leistungsfällen wirkliche Not" zu verhindern (179). Oder man fordert eine "Sockelung des Arbeitslosengeldes, der Arbeitslosenhilfe und letztlich auch der gesetzlichen Rente" (179), um folgend das Versicherungsprinzip und damit "den Zusammenhang zwischen Beitragsleistung und Versicherungsanspruch" (190) einzuklagen.

Abgesehen von den sozialpolitischen Extremen, also abgesehen vom grünen "Bürgergeld" auf der einen Seite und von der neoliberalen Minimalsicherung auf der anderen, finden sich im *Sozialwort* die verschieden-

sten Positionen. Im Gegensatz zu den beschäftigungspolitischen Teilen (63f.) ist der Endredaktion diese Vielstimmigkeit offenkundig nicht aufgefallen. Ohne jede Problematisierung blieben so die Analysen und Reformvorschläge trotz ihrer Widersprüche nebeneinander stehen. Damit bringt das *Sozialwort* beredt die Schwierigkeiten zum Ausdruck, angesichts der akuten Problem- wie der unterschiedlichen Interessenlagen die Richtung einer zukunftsfähigen Sozialpolitik auszuloten und entsprechende Reformen umzusetzen.

### 1. Alles im Sortiment

Die sozialpolitischen Debatten in der Bundesrepublik werden häufig polar sortiert. Glaubt man den Protagonisten neoliberaler Sozialstaatskritik, stehen sie, die tapferen Kämpfer für ein modernes Deutschland, einer Überzahl von reformunwilligen, zumindest aber reformunfähigen "Sozialdemokraten" in den beiden großen Volksparteien, aber auch in den Gewerkschaften, den Kirchen und den Wohlfahrtsverbänden gegenüber. Dies aber ist nur die eine polarisierende Inszenierung; und die andere: Auf das "Soziale" in der sozialen Marktwirtschaft fahren die Neoliberalen einen marktradikalen Angriff nach dem anderen. Ohne jeden Anstand, so wird gesagt, betreiben sie Deregulierung, Privatisierung und Sozialabbau. Ihnen gegenüber stehen die letzten aufrechten Verteidiger des Sozialstaates.

Die sozialpolitischen Debatten laufen jedoch quer zu dieser polaren Einteilung - auch die Eingaben und Beiträge zur Sozialpolitik im Konsultationsprozeß der beiden Kirchen. Ein kurzer Blick auf den Konsultationsprozeß ermöglicht ein differenzierteres Bild der sozialpolitischen Kontroversen und erlaubt zudem, die unterschiedlichen sozialpolitischen Positionen im *Sozialwort* zu sortieren.

#### 1.1 Sozialpolitische Positionen im Konsultationsprozeß

Wer wollte bestreiten, daß es sie gibt: die "große Koalition" derer, die das "deutsche Modell" einer sozialen Marktwirtschaft mit starkem Sozialstaat

verteidigen wollen. Auch am Konsultationsprozeß waren sie beteiligt.<sup>1</sup> Die in den "goldenen Zeiten" von Adenauer bis Brandt entwickelten Instrumente der Sozialpolitik suchen sie zu bewahren - mit dem Ziel, durch einen möglichst lang andauernden Wachstumsschub mehr Beschäftigung, wenn nicht sogar wieder Vollbeschäftigung zu erreichen und auf diesem Wege die etablierten Sicherungssysteme trotz bestehender Finanzierungsprobleme auf ihrem gewohnt hohen Niveau zu halten. Strukturelle Probleme werden dagegen eher negiert - und als mehr oder weniger kurzfristige Ausnahmereignisse interpretiert. Angetreten den bundesdeutsche Sozialstaat zu verteidigen, fordert man allenfalls detailbezogene Modifikationen bei den etablierten Fürsorge- und Sicherungssystemen.

Bestätigt sieht sich diese Sozialpolitik durch die wirtschaftlichen und politischen Erfolge des "deutschen Modells", die maßgeblich auch auf das Konto des Sozialstaates gingen. Auf Grundlage der in der Bundesrepublik erstrittenen Fürsorge- und Sicherungssysteme, vor allem der Sozialversicherungen gelang eine historisch einmalige Wohlstandsentwicklung und, was für Deutschland vielleicht noch erstaunlicher ist, die fortschreitende Demokratisierung der Bundesrepublik.

Zwar ist spätestens mit der neoliberalen Sozialstaatskritik der gesellschaftsweite Konsens über das "deutsche Modell" zerbrochen. Dennoch finden die darin verankerten Instrumente der Sozialpolitik bei der Mehrheit der Bundesdeutschen immer noch hohe Akzeptanz. Im Großen und Ganzen profitieren sie von diesen Instrumenten, sichern diese ihnen noch das erwünschte Leben in Wohlstand. Sie entsprechen zudem ihren politischen Erwartungen wie auch ihren moralischen Einstellungen und gewachsenen Bereitschaften zur Solidarität. Vermutlich hat also die "große Koalition" eine politische Mehrheit für sich - und mithin wohl auch einen entsprechenden Gestaltungsauftrag.

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa Eingabe 1435 oder Günter Brakelmann, in: Kirchenamt der EKD / Sekretariat der DBK (Hg.): Wissenschaftliches Forum, Gemeinsame Texte 7, Bonn 1995. Die Eingaben zum Konsultationsprozeß sind zitiert nach: *Alle Eingaben zum Konsultationsprozeß*, hg. v. Katholisch-Soziales Institut der Erzdiözese Köln Bad Honnef 1996

Im Konsultationsprozeß rieben sich die Befürworterinnen und Befürworter des deutsche Sozialstaates an der opponierenden Politikoption der marktradikalen Modernisierung der Bundesrepublik.<sup>2</sup> Diese Reformstrategie, vor allem die ihr unterstellte Forderung nach Abbau der sozialstaatlichen Fürsorge- und Sicherungssysteme, war im Konsultationsprozeß präsent - häufiger als der übermächtige Gegner in den Beiträgen seiner Kritikerinnen und Kritiker, seltener in sympathisierenden Vorschlägen. Vor allem den Offiziellen aus den höheren Etagen von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik blieb es überlassen, im Konsultationsprozeß für eine marktradikale Reformpolitik zu werben.<sup>3</sup>

In Antwort auf die gegenwärtige Strukturkrise sollen, zumeist nach anglo-amerikanischen Vorbildern, die produktiven Kräfte des Marktes, nämlich die Eigeninitiative der einzelwirtschaftlichen Akteure im Wettbewerb um Anteile an gesellschaftlichen Reichtum, freigesetzt werden. Durch Deregulierung muß der Staat "auf sein Normalmaß" zurückgestutzt, vor allem muß der Einfluß staatlicher Institutionen auf wirtschaftliche Aktivitäten verringert werden. Dazu müssen viele der Leistungen, die bislang noch über staatliche Systeme kollektiv bereit gestellt werden, privatisiert und in die Verantwortung der einzelnen gelegt werden. Damit mutet diese Reformoption den einzelnen ein höheres Maß an sozialer Ungleichheit sowie eine größere Mobilität zu. Sozial aufgefangen werden sollen ihre Risiken nur auf dem Niveau einer Minimalsicherung, etwa durch eine basale Gesundheitsversorgung oder durch eine Mindestrente.

Diese Reformoption wird vor allem mit der wirtschaftlichen "Globalisierung" begründet. Was auch immer damit gemeint ist, zweifelsohne erstrecken sich einzelwirtschaftliche Aktivitäten stärker als noch vor wenigen Jahrzehnten über nationale Grenzen hinweg. In der Folge können sich die beteiligten Akteure einfacher als zuvor den über die Nationalstaaten laufenden Regelungen und Interventionen entziehen. Diese reale Entwicklung wird für die nächste Zukunft dramatisch ausgezogen: Auf den

---

2 Vgl. etwa Eingaben 501 und 1983

3 Vgl. etwa die Eingaben 211 und 687

globalen Märkten herrschen die Gesetze des Marktes, herrscht der "Kapitalismus pur". Gerade die wegen ihrer Exportorientierung besonders in weltwirtschaftliche Prozesse eingebundene Bundesrepublik kann dies nicht länger ignorieren. Sollen die bundesdeutschen Unternehmungen auf den Weltmärkten mithalten, soll der "Standort Deutschland" weltwirtschaftlich bestehen können, muß sich die Bundesrepublik, wohl oder übel, den Gesetzen des Marktes beugen und vor allem den überbürdeten Sozialstaat "abspecken".

Diese Reformoption speist sich allerdings aus zwei unterschiedlichen Quellen. Die einen projektieren die marktradikale Modernisierung im Interesse individueller Freiheit: Kein Staat der Welt hat mehr die Macht seine kreativen Individuen zu reglementieren, und sei es auch mit den besten sozialpolitischen Absichten. Wird den einzelnen nicht die Freiheit gegeben, die sie zur Verwirklichung ihrer Ziele benötigen, dann nehmen sie sich die Freiheit, einen ihnen wohlgefälligeren Ort auf dieser Welt aufzusuchen. Diesem Freiheitsdrang müssen moderne Gesellschaften Rechnung tragen, oder aber sie werden wirtschaftlichen Bankrott erleiden. Die anderen dagegen betreiben die marktradikale Modernisierung aus einer gegensätzlichen Haltung, nämlich in Kritik am überzogenen Individualismus: Im Zuge der längst überzogenen Verregelungen sowie der übermäßigen Versorgung durch den Sozialstaat haben sich die Individuen in goldenen Betten eingebettet. Sie sind nicht mehr bereit und auch nicht in der Lage, für sich und für ihre Mitmenschen Verantwortung zu übernehmen. Derartige Verantwortungen delegieren sie unverzüglich an den Staat, um auch selbst dessen Leistungen zu eigenem Gunsten und ohne Maßen in Anspruch zu nehmen, so aber auf Kosten der anderen zu leben. Durch marktradikale Reformen müssen die Individuen nun gleichsam gezwungen werden, ihr eigenes Leben wieder selbst in die Hand zu nehmen und für sich und andere die Verantwortung zu tragen. Allerdings sind sie im Gegenzug auch wieder stärker in vormoderne Solidaritäten einzubinden, also in jenen gleichsam "naturwüchsigen" Sozialzusammenhängen, in denen sie Rechte

und Pflichten nicht erst mühsam aushandeln müssen, sondern immer schon in Recht und Sitte vorfinden.

Vielleicht deutlicher als in den sozialpolitischen Debatten, kristallisierte sich im Konsultationsprozeß noch eine dritte Reformoption heraus.<sup>4</sup> Mit der großen Koalition des "sozialdemokratischen" Kapitalismus teilt sie die hohe Wertschätzung der in der Bundesrepublik gelungenen gesellschaftlichen Einbindung der kapitalistisch verfaßten Volkswirtschaft sowie der fortgeschrittene Demokratisierung der Gesellschaft. Dagegen stimmt sie mit dem Plädoyer für eine marktradikale Modernisierung überein, daß die verfestigte Massenarbeitslosigkeit ebenso wie die Leistungs- und Finanzierungsprobleme bei der Sozialen Sicherung als Symptome einer tiefgreifenden Strukturkrise ernst genommen werden müssen. Folglich gehören die etablierten Instrumente der bundesdeutschen Sozialpolitik auf den Prüfstand. Dabei geht es bei der dritten Reformoption um die zivilgesellschaftliche Modernisierung der Bundesrepublik: Durch Umbauten bei der Wirtschafts- und Sozialpolitik soll die zivile Entwicklung der Bundesrepublik fortgesetzt, dazu insbesondere die gleichberechtigte Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger gesichert werden.

Verpflichtet weiß sich diese Reformoption der demokratischen Entwicklung der Bundesrepublik. Nicht nur das föderale und parlamentarische System staatlicher Entscheidungen konnte sich bewähren; darüber hinaus hat die zivile Beteiligung mündiger Bürgerinnen und Bürger an ihren eigenen Belangen zugenommen. Um aber diese Entwicklung fortsetzen zu können, müssen auch in Zukunft nicht nur die rechtlichen, sondern auch die materiellen Voraussetzungen allgemeiner Partizipation gesichert werden. Damit ist das *gesellschaftliche* Erfordernis genannt, auf das sich auch die Sozialpolitik auszurichten hat: Vergleichbare Lebenslagen für alle Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen sowie sie alle gleichberechtigt an der Produktion des dazu notwendigen gesellschaftlichen Reichtums zu beteiligen, ist die materielle Bestandsvoraussetzungen einer demokrati-

---

4 Vgl. etwa Eingaben 11, 1480 und 2052

schen Gesellschaft. Der Sozialstaat dient demokratischen Gesellschaften dazu als ein wirkungsvolles Instrument.

## 1.2 Sozialpolitische Positionen im Sozialwort

Im *Sozialwort* haben die Kirchenleitungen diese drei unterschiedlichen Optionen aufgegriffen und unentschieden nebeneinander gestellt. Ein kurzer Blick in den Abschnitt 5.2.1 "Die sozialen Sicherungssysteme konsolidieren" kann dies bestätigen:

Schützenhilfe erhält die "große Koalition" bereits durch die einleitenden Worte dieses Abschnitts:

"Die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland haben sich bisher als tragfähig erwiesen und sich gerade auch in den jüngsten Jahren angesichts wachsender wirtschaftlicher Anspannungen, anhaltender Massenarbeitslosigkeit und der Zunahme persönlicher Notlagen und Hilfsbedürftigkeit weitgehend bewährt" (177).

Bewährt haben sich, so die beiden folgenden Abschnitte, sowohl "das beitrags- und leistungsbezogene, am Erwerbseinkommen anknüpfende Sozialversicherungssystem" (178) wie auch die steuerfinanzierte Sozialhilfe mit ihren Prinzipien "Bedarfsdeckung, Individualisierung, Nachrangigkeit" (179). Beide Systeme werden gegenüber der neoliberalen Sozialstaatskritik verteidigt; ein "Sozialabbau" wird energisch abgelehnt.

Allerdings werden Finanzierungsprobleme eingestanden, für die aber die Sozialpolitik keine Verantwortung trägt. Denn die

"derzeitigen Finanzierungsschwierigkeiten gehen überwiegend auf die hohe Arbeitslosigkeit und ihre Folgen zurück ... Nicht der Sozialstaat ist zu teuer, sondern die hohe Arbeitslosigkeit. Der Sozialstaat und die sozialstaatlichen Leistungen sind nicht die Ursache für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit. Es kann deshalb auch nicht davon ausgegangen werden, daß die Arbeitslosigkeit sinkt, wenn die sozial staatlichen Leistungen eingeschränkt werden. Eine dauerhafte Konsolidierung des Sozialstaats läßt sich - bei allem notwendigen Reformbedarf - nicht ohne einen nachhaltigen und energischen Abbau der Arbeitslosigkeit erreichen" (190).

Die Finanzierungsprobleme werden damit an die Beschäftigungspolitik weitergegeben, "welche den Anteil der Beitragszahler erhöht und den

Anteil derjenigen, die auf Transferleistungen für ihren Lebensunterhalt angewiesen sind, reduziert" (188). Sozialpolitisch läßt sich die Beschäftigungspolitik vor allem dadurch unterstützen, "daß die Lohnnebenkosten gesenkt und die notwendigen Mittel für die versicherungsfremden Leistungen von den Steuerzahlern aufgebracht werden" (188). Für die Sozialversicherungen soll weiterhin gelten, "daß der Kreis der Leistungsempfänger mit demjenigen der Beitragszahler und deren Familien weitgehend übereinstimmt." (189).

"Verliebt" in den bundesdeutschen Sozialstaat, bleibt das *Sozialwort* gegen über einer Reformpolitik der marktradikalen Modernisierung äußert skeptisch. Für die aktuellen wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen "vermag ein Modell 'Marktwirtschaft pur' keine zureichenden Antworten zu bieten. Mit einer Herauslösung der Marktwirtschaft aus ihrer gesellschaftlichen Einbettung würden die demokratische Entwicklung, die soziale Stabilität, der innere Friede und das im Grundgesetz verankerte Ziel der sozialen Gerechtigkeit gefährdet werden" (146). Dennoch fanden auch Elemente der in der Bundesrepublik betriebenen marktradikalen Sozialpolitik Eingang in das *Sozialwort*. Von notwendigen Einsparungen (191) und von "einer flexiblen Abstimmung von Beiträgen und Leistungen" (187) ist ebenso die Rede, wie von einer Stärkung der individuellen Eigenverantwortung (190). Derartige Hinweise jedenfalls haben dem Generalsekretär der F.D.P., Guido Westerwelle, genügt, um die Sozialpolitik seiner Partei noch am Tag der Veröffentlichung im *Sozialwort* wiederzufinden: Die Kirchenleitungen unterstützen "eine Politik der Steuersenkung, der Entlastung von Lohnzusatzkosten und mehr betriebsnahe Regelungen der Lohnfindungen"; besonders bemerkenswert ist "ein vorsichtiges Bekenntnis der Kirchen, daß das bisherige Sozialstaatsniveau nicht in allen Bereichen zu halten sein wird".

Im *Sozialwort* wiederfinden läßt sich schließlich auch die dritte Reformoption, also die einer zivilgesellschaftlich verpflichteten Sozialpolitik, die den Sozialstaat in erster Linie zur Sicherung der allgemeinen Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger zu nutzen sucht. Im *Sozialwort* wer-



den nämlich nicht nur Finanzierungsprobleme ausgemacht, sondern auch Defizite der sozialstaatlichen Leistungen, also Versorgungs- und Sicherungslücken. Gerade "die zunehmende Armut in Deutschland [verweist] darauf, daß es derzeit auch sozialstaatliche Leistungen gibt, die ihr Ziel, sozialen Abstieg und Armut zu verhindern, nicht erreichen" (187). Um aber die mit Armut verbundene soziale Ausgrenzung zu überwinden, setzen sich die Kirchenleitungen für die Stärkung der in der Bundesrepublik nur unzulänglich etablierten Grundsicherung ein. Insbesondere sollen "die vorrangigen sozialen Sicherungssysteme ›armutsfest‹ gemacht werden" (179) - und zwar durch eine steuerfinanzierte Sockelung der Versicherungsleistungen. Darüber hinaus ist eine Reform der Sozialhilfe notwendig. Verlangt wird deren Dynamisierung wie auch deren bessere Kombination mit Arbeitseinkommen.

"Schließlich sollte bei künftigen Reformen der Sozialhilfe berücksichtigt werden, daß die besondere Art und Praxis der derzeitigen Bedarfsprüfungen für viele Anspruchsberechtigte eine so hohe Barriere darstellt, daß sie trotz dringenden Bedarfs auf ihren Anspruch verzichten" (181).

Die Stärkung der Grundsicherung macht an anderer Stelle Einschränkungen notwendig.

"Das für die Ausgestaltung des deutschen Sozialstaats zentrale Subsidiaritätsprinzip kann ... einen wichtigen Hinweis geben. Die Absicherung durch die gesetzlichen Sozialversicherungen könnte bei denjenigen Bürgerinnen und Bürgern reduziert werden, die sich eine Eigenvorsorge ohne starke Einschränkungen des Lebensstandards leisten können. ... Auf keinen Fall ist es vertretbar, die soziale Sicherheit durch den Sozialstaat bei denjenigen zu senken, die auf diese Leistungen angewiesen sind" (186).

Dabei ist die notwendige Debatte um den "Umbau des Sozialstaates" "nicht nur quantitativ als finanzpolitische Spardebatte zu führen, sondern vor allem als gesellschaftspolitische Gestaltungsdebatte" (187).

## 2. Plädoyer für einen leistungsstarken Sozialstaat

Trotz der inneren Vielfalt bietet das *Sozialwort* in Sachen Sozialpolitik auch so etwa wie einen "roten Faden": Eindringlich plädiert es für einen

leistungsstarken Sozialstaat. Mit diesem Plädoyer treffen die Kirchenleitungen wohl die Grundstimmung des Konsultationsprozesses und der darin mehrheitlich gepflegten Abwehr neoliberaler Sozialstaatskritik. Immer wieder und in immer neuen Ansätzen sucht das *Sozialwort* die Notwendigkeit staatlicher Fürsorge- und Sicherungssysteme zu begründen, als Gebot der Menschenwürde und als Forderung der sozialen Menschenrechte, als Erfordernis der sozialen Marktwirtschaft und als notwendiges Element der "sozialen Demokratie". Die letzte dieser Begründungen sei besonders herausgestellt.

Demokratische Gesellschaften leben aus der Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger. Daß deshalb ein Rechtsstaat notwendig ist, darüber sind sich wohl alle Parteien einig. Denn nur der Staat kann allen Bürgerinnen und Bürgern die formal gleichen Rechte sichern, sich in eigener Person und für eigene Interessen in den für sie relevanten gesellschaftlichen Entscheidungen zu vertreten. Um aber diese gleichen Rechte auch verwirklichen, um sich also an den gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen gleichberechtigt beteiligen zu können, bedürfen die Rechtsbürgerinnen und -bürger auch einer entsprechenden Ausstattung von Gütern und Dienstleistungen. Zumindest in dieser Hinsicht müssen sie also nicht nur gleiche Rechte haben, sondern auch vergleichbare Lebenslagen einnehmen können. Als einer ihrer Bestandsvoraussetzungen haben demokratische Gesellschaften diese Vergleichbarkeit der Lebenslagen zu garantieren - und dies letztlich über sozialstaatliche Verfahren und Regeln. Der Sozialstaat ist damit also das notwendige Gegenstück zum Rechtsstaat, und beide zusammen sind Funktionserfordernisse einer demokratischen Gesellschaft.

Diese im *Sozialwort* (136ff.) unter dem Leitbegriff der "freiheitlich-sozialen Demokratie" gegebene Begründung verzichtet auf starke ethische Maximen. Sie kommt ohne Visionen vom guten, erfüllten Leben aus; sie verspricht kein Glück, sondern nur das zivile Zusammenleben freier Individuen in einer demokratischen Gesellschaft. Aber gerade deshalb ist diese Begründung einer pluralen Gesellschaft wie der Bundesrepublik angemessen. Gleichzeitig hält sie auch der neoliberalen Sozialstaatskritik gegen-

über stand, durch die inzwischen der Konsens über das "Soziale" in der sozialen Marktwirtschaft aufgebrochen wurde. Aber gerade weil die Begründung überzeugt, enttäuscht die sechste These in der "Hinführung" zum *Sozialwort*. Dort heißt es: "Der Sozialstaat dient dem sozialen Ausgleich. Darum belastet er die Stärkeren zugunsten der Schwächeren." Als ein Erfordernis einer demokratischen Gesellschaft sind sozialstaatliche Fürsorge- und Sicherungssysteme in erster Linie Veranstaltungen zwischen Gleichen, nämlich zwischen Demokratinnen und Demokraten. Diese gewähren sich wechselseitig die formal gleiche Rechte und die materiellen Voraussetzungen, ihre gleichen Rechte gleichberechtigt zu verwirklichen. Und nur weil sie sich als gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger anerkennen, überwinden sie auch diejenigen Ungleichheiten, die für das Fortbestehen ihrer Demokratie Gefahren aufwerfen. Die Systeme des solidarischen Ausgleichs sind deshalb auch nur dann an gemessen, wenn sie mit dem Ausgleich von Ungleichheiten zugleich auch deren Egalität widerspiegeln. An dieser Erfordernis scheitern sozialstaatliche Systeme, wenn sie einen Ausgleich von den Starken zu den Stärkeren institutionalisieren und so die Starken stark und die Schwachen schwach halten.

### 3. Stabilität der Sozialen Sicherung

Die im *Sozialwort* eingeschriebene Opposition zur neoliberalen Sozialstaatskritik nährt sich auch aus der großen Treue zu den etablierten Sicherungs- und Fürsorgesystemen. Denn eine Botschaft im *Sozialwort* lautet: So wie der bundesdeutsche Sozialstaat nun einmal geworden ist, hat er sich bewährt und wird sich auch in Zukunft bewähren. "In der sozialen Sicherung", so heißt es in der vierten These der *Hinführung*, "spricht nichts für einen Systemwechsel". Angesichts der etwa zur Armut gegebenen Auskünfte über Versorgungs- und Sicherungslücken (68ff.) scheint diese Treue mehr als blind; doch ist sie auch nicht ohne jeden Grund. Denn Systeme der Sozialen Sicherung sind nur dann sinnvoll, wenn sie stabil gehalten werden und deswegen Menschen eine sichere Lebensplanung erlauben. Man muß mit ihnen rechnen können - und zwar möglichst über das

ganze Leben hinweg. Stabilität der Fürsorge- und Sicherungssysteme ist also selbst ein sozial politisches Erfordernis.

Trotz Reformen im einzelnen und trotz so mancher Sparpakete blieben die sozialpolitischen Instrumente aber bislang im Kern unangetastet; oftmals wurden etablierte Anspruchs- und Leistungsregelungen nur bestätigt, manch mal sogar verschärft. Abgebaut wurde dagegen eher am Rande, gespart wurde auf Kosten marginaler Ansprüche und Leistungen. Wenn auch mit gewissen Einschränkungen, etwa was die Höhe der zukünftigen Renten oder was ihren Bezugsbeginn betrifft, scheint die Stabilität der etablierten Fürsorge- und Sicherungssysteme gewahrt, nicht aber die für eine demokratische Gesellschaft notwendigen vergleichbaren Lebenslagen. Die Stabilität der sozialpolitischen Instrumente, so hat es den Anschein, geht zu Lasten von immer mehr Menschen, denen notwendige Leistungen der Sozialen Sicherung versagt werden. Während die Bevölkerungsmehrheit (noch) durch die stabil gehaltenen Fürsorge- und Sicherungssysteme begünstigt werden und u.a. auch deshalb über verlässliche Wohlstandspositionen verfügen, werden wachsende Bevölkerungsgruppen strukturell benachteiligt und in Versorgungs- und Sicherungslücken gestoßen.

Mitverursacht werden solche Versorgungs- und Sicherungslücken durch die Stabilitätsorientierung der sozialpolitischen Instrumente selbst. Gerade die Sozialversicherungen, insbesondere die Arbeitslosen- und die Rentenversicherung, unterstützen über das Prinzip der Lebensstandardsicherung kontinuierliche Lebensverläufe. Brüche in der Lebensführung sowie länger andauernde Übergangsphasen zwischen unterschiedlichen Lebensepochen werden dagegen durch Abschlüsse sanktioniert. Mit Ausnahme der Sozialhilfe können normale sozialstaatliche Leistungen nur bei vermeintlich normalen, nämlich kontinuierlichen Lebensverläufen erwartet werden. So erreichen Rentnerinnen und Rentner nach 45 Versicherungsjahren derzeit noch annähernd 70 Prozent ihres ehemaligen Nettoentgeltes und liegen dann mit ihren Renten zumeist deutlich oberhalb der Sozialhilfeschwelle. Große Versorgungslücken ergeben sich allerdings für alle die Rentnerinnen und Rentner, die diese 45 Versicherungsjahren nicht aufweisen kön-

nen. Ihre Renten reichen in großer Zahl nicht einmal zur Armutsvermeidung aus. Mit der Normalitätsunterstellung kontinuierlicher Biographien verkennen die sozial staatlichen Instrumente jedoch die gesellschaftlich induzierten Zwänge zunehmender Individualisierung. In deren Folge "flexibilisieren" sich sowohl die Beschäftigungsverhältnisse als auch die privaten Lebensformen der Menschen. Die Einheit einer individuellen Biographie fächert sich so in einer von den einzelnen nur noch mühsam zusammengehaltenen Vielheit von Lebensvollzügen und -epochen auf. Statt die damit verbundenen Brüche und Übergangsphasen abzufedern, führen sie in den etablierten Sicherungssystemen zu Leistungsabschlägen, was bei den Betroffenen zu Versorgungs- und Sicherheitslücken führt.

Mit dem im *Sozialwort* auch enthaltenen Plädoyer für das Versicherungsprinzip werden diese Lücken kirchenamtlich gleichsam abgesegnet. Dies ist aber nur die eine Seite der im *Sozialwort* orientierten Sozialpolitik, die andere findet sich auch: Um den in Deutschland eingeschlagenen Weg der Sozialen Sicherung auch in Zukunft fortsetzen zu können, um also vergleichbare Lebenslagen für alle Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, bedarf es grundlegender Reform bei den Instrumenten der Sozialen Sicherung. Genau für diesen Reformbedarf steht das auch im *Sozialwort* zitierte - und übrigens in rot-grünen Reformzirkeln der 80er Jahre geborene - Bild vom "Umbau des Sozialstaates" (10, 190): Das Haus bleibt stehen und bestehen; damit es aber für alle bewohnbar bleiben kann, müssen neue Stützpfeiler eingezogen und einige Zimmer ausgebaut und im Gegenzug andere Stützpfeiler entlastet und andere Zimmer verkleinert werden.

#### 4. Finanzierungsprobleme

In den Debatten zum "Umbau des Sozialstaates" drängen sich gegenwärtig vor allem die Finanzierungsprobleme der etablierten Sicherungs- und Fürsorgesysteme in den Vordergrund. Dazu heißt es im *Sozialwort* etwas lapidar: "Die derzeitigen Finanzierungsschwierigkeiten gehen überwiegend auf die hohe Arbeitslosigkeit und ihre Folgen zurück" (190). Das ist wahr;

dennoch sind die Finanzierungsprobleme wohl etwas komplexer und deswegen auch nicht einfach beschäftigungspolitisch lösbar.

Zwar hat sich der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandprodukt zu nächst von 22 Prozent (1960) auf 35 Prozent (1975) erhöht; danach ist sie jedoch auf rund 30 Prozent gefallen und hat sich auf diesem Niveau eingependelt. Erst mit der staatlichen Einigung Deutschlands, die wesentlich über die Sozialversicherungen finanziert wurde, ist die Sozialleistungsquote An fang der 80er Jahre erneut angestiegen, um sich aber inzwischen wieder der 30-Prozent-Marke anzunähern. Daß die staatlichen Ausgaben für die Soziale Sicherung seit zwei Jahrzehnten auf etwa dem gleichen Niveau gehalten wurde, verdankt sich aber der bereits in der Regierungszeit von Helmut Schmidt begonnenen und in der Ära Kohl fortgeführten Politik des "Sozialabbaus". Sowohl die relative Verteuerung der sozialen Dienste als auch die steigende Inanspruchnahme von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld sowie der Sozialhilfe wurden durch Leistungskürzungen und Leistungsausgrenzungen aufgefangen, und so der volkswirtschaftliche Anteil des sozialstaatlichen Ausgabenvolumens eingefroren. Von diesem "Sozialabbau" wurden, wie bereits erwähnt, vor allem die Randbereiche sozialstaatlicher Sicherungs- und Fürsorgeleistungen oder aber Randgruppen der Bevölkerung betroffen.

Trotz der relativ konstanten Sozialleistungsquote sind Beitrags- und Steuersätze der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutlich angestiegen. Ihre Versicherungsbeiträge erhöhten sich in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten um fast 13 Prozentpunkte. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik mußten in den letzten Jahren 40 Prozent der gesamten Lohn- und Lohnnebenkosten an die Sozialversicherungen als Beiträge abgeführt werden. Dieser Anstieg ist vor allem auf Beitragssteigerungen bei der Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung zurückzuführen. Im Gegensatz zur Beitragsentwicklung ist der Anteil der Steuern am Bruttoinlandprodukt nahezu konstant geblieben, liegt nämlich seit den 60er Jahren zumeist zwischen 23 und 24 Prozent. Deutlich verschoben hat sich jedoch die interne Struktur des Steueraufkommens: Bei fast allein

aufkommensstarken Steuern verringert sich ihr jeweiliger Anteil an den staatlichen Gesamteinnahmen; dagegen ist der Anteil der Lohn- und Einkommenssteuer sowie der Mehrwertsteuer gestiegen. Insbesondere der Anteil der Lohnsteuer ist von 1960 bis 1994 von fast 12 Prozent auf 33 Prozent angewachsen und hat sich damit fast verdreifacht. In der Folge stieg die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung der Bruttolöhne und -gehälter während dieser drei Jahrzehnte von 6 Prozent auf 20 Prozent an. Diese deutlich höhere Steuerbelastung von Löhnen und Gehältern war politisch gewollt - und wurde durch zahlreiche Steueränderungen seit den 70er Jahren mit verursacht.

Soweit die Symptome, was aber sind die Ursachen der bestehenden Finanzierungsprobleme? Zum größten Teil werden die bundesdeutschen Fürsorge- und Sicherungssysteme aus Anteilen am Erwerbseinkommen finanziert - entweder über Steuern auf Einkommen oder über Beiträge zu den Sozialversicherungen. In Folge dieser erwerbsarbeitsbezogenen Finanzierung müssen sich unvermeidlich in Zeiten dauerhafter Massenarbeitslosigkeit Probleme einstellen, worauf das *Sozialwort* treffend abhebt: Auf der einen Seite kann der Sozialstaat nur einen schrumpfenden Teil der Erwerbspersonen zur Aufbringung des notwendigen Budgets heranziehen; auf der anderen Seite wird er mit den Ansprüchen von zunehmend mehr Menschen konfrontiert, die als Folge ihrer Arbeitslosigkeit auf sozialstaatliche Leistungen angewiesen sind. Doch ergeben sich Finanzierungsprobleme auch aus anderen Strukturproblemen. Da ist etwa die systematische "Übersteuerung" der sozialen Dienstleistungen: Über den Sozialstaat werden viele der sozialen Dienste bereitgestellt, deren Arbeitsproduktivität sich nicht im Gleichschritt etwa mit der industriellen Fertigung steigern läßt. Und schließlich ist da auch die Flucht der einkommensstarken Bevölkerungsgruppen aus der Finanzierung des Sozialstaates: Nicht zuletzt durch das Recht zur eigenen Steuerabrechnung können sich die einkommensstarke Haushalte bei den Steuern "enthalten". Zudem hat es der Gesetzgeber den überdurchschnittlich gut Verdienenden auch ermöglicht, sich aus dem solidarischen Ausgleich der Sozialversicherungen zu verab-

schieden. Obgleich dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit sowie dem Prinzip solidarischer Sozialversicherung verpflichtet, verzichtet der bundesdeutsche Sozialstaat auf den Beitrag der leistungsfähigsten Bevölkerungsgruppen bei seiner Finanzierung.

Um die systematisch eingebauten Finanzierungsfallen zu entschärfen, muß der Sozialstaat auf eine erweiterte Finanzierungsgrundlage gestellt werden. Behutsam muß dazu bei der Aufbringung der notwendigen Einnahmen die starre Bindung an die Erwerbsarbeit gelockert werden. Zunächst einmal liegt es nahe, den Personenkreis auszudehnen, der die verschiedenen Systeme der Sozialen Sicherung mitfinanziert. Für die Sozialversicherungen läßt sich dies einfach dadurch erreichen, daß die Versicherungspflicht auf alle Einwohnerinnen und Einwohner ausgeweitet wird. Weiterhin lassen sich für die Aufbringung des Sozialbudgets auch andere Finanzierungsquellen heranziehen. So können etwa die Arbeitgeberbeiträge von den Einkommen ihrer Beschäftigten getrennt und statt dessen an ihre Nettowertschöpfung, d.h. die Gesamtheit der erzielten Einkommen innerhalb eines Unternehmens, gekoppelt werden. Darüber hinaus ist es angebracht, das Geld- und Sachvermögen der privaten Haushalte zur Finanzierung der Sozialen Sicherung heranzuziehen. Statt die Vermögenden ausschließlich zur privaten Vorsorge zu drängen, ließe sich so ihr Vermögen auch in den solidarischen Ausgleich gemeinsamer Vorsorge einbeziehen. Wie auch immer: Für den Sozialstaat bestehen noch unerschlossene Finanzierungsreserven, mit denen - bei aus reichendem politischen Willen - die bestehenden Finanzierungsprobleme behoben werden können.

Sowohl im Konsultationsprozeß<sup>5</sup> als auch im *Sozialwort* (20, 73, 190) wurde bzw. wird die Herausnahme von sogenannten "versicherungsfremden Leistungen" aus dem Leistungskatalog der Sozialversicherungen als erfolgversprechender Weg propagiert, deren Finanzierungsprobleme zu beseitigen. Diese Forderung erfreut sich sowohl bei den Tarifparteien als auch bei den politischen Parteien großer Zustimmung. Trotzdem erweist sich diese Forderung als weit weniger hilfreich, als diese breite Zustim-

---

<sup>5</sup> Vgl. etwa die Eingaben 188, 211 und 314



mung Glauben schenken mag. Sozialversicherungen sind nämlich prinzipiell keine harten Versicherungen, funktionieren als Systeme des solidarischen Risikoausgleichs nicht nur nach dem Versicherungsprinzip. Nicht ganz richtig schreibt daher das *Sozialwort*:

"Dagegen ist ein gewisser Lastenausgleich (z.B. Möglichkeit der Mitversicherung von Kindern) innerhalb der Versichertengemeinschaft durch aus mit den Prinzipien der Sozialversicherung vereinbar. Es ist ja gerade der Sinn der Sozialversicherung, auch solche Risiken abzusichern, die von der Privatversicherung als »schlechte Risiken« ausgegrenzt werden" (189).

Schärfer noch gilt: Erst durch ihre "versicherungsfremden Leistungen" wer den die Sozialversicherungen zu *Sozialversicherungen*. Dennoch soll das Versicherungsprinzip als Meßlatte für sogenannte "versicherungsfremde Leistungen" genommen werden. Auf diesem Wege würden genau jene Leistungen aus den Sozialversicherungen herausgefiltert, auf denen sich ihr besonderer Charme als solidarische Ausgleichssysteme begründet. Gleichwohl überzeugt ein Hinweis des *Sozialwortes*:

"Solange wesentliche Bevölkerungsgruppen nicht zur Finanzierung der Sozialversicherungssysteme beitragen, ist es fragwürdig, gesamtgesellschaftliche Aufgaben wie z.B. die Qualifizierung oder Beschäftigung von Arbeitskräften oder die Folgekosten der Vereinigung über Versicherungsbeiträge zu finanzieren" (188).

In der Regel liegt allerdings das Finanzierungsproblem nicht in der Zuordnung von gesellschaftlich notwendigen Leistungen an die Sozialversicherungen. Im Gegenteil: Häufig ordnen sich diese Leistungen in das Arbeitsspektrum der Sozialversicherungen harmonisch ein und können dort effizient und damit: billiger bewerkstelligt werden. Das Finanzierungsproblem zeigt der Hinweis in seinem ersten Teil: Obgleich an die Sozialversicherungen zunehmend mehr gesamtgesellschaftliche Leistungen adressiert werden, können sie zur Finanzierung dieser Leistungen nicht auf die Beiträge aller Gesellschaftsmitglieder zurückgreifen. Wiederum liegt des Rätsels Lösung in der Ausweitung der Versicherungspflicht sowie in der Erschließung erweiterter Finanzierungsquellen.

## 5. Leistungsdefizite

Hinter den Finanzierungsproblemen treten die Leistungsdefizite des bundesdeutschen Sozialstaates häufig zurück. Entgegen der damit verbundenen Verharmlosung von z.T. eklatanten Versorgungs- und Sicherungslücken erinnert das *Sozialwort* an die dramatische Armutsentwicklung, an die strukturelle Benachteiligung der Familien, an die schwindenden Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen. Immer mehr Menschen fallen durch das in der Bundesrepublik gespannte "soziale Netz".

Gewoben wurde dieses Netz in einer Situation dauerhaften Wachstums und der Vollbeschäftigung. Entsprechend ging es in der jungen Bundesrepublik darum, die Beschäftigten und ihre Familien vor typischen Standardrisiken abzusichern und dabei ihren durch Erwerbsarbeit erreichten Lebensstandard zu sichern. Gute Gründe sprachen deshalb dafür, die sozialstaatlichen Instrumente auf die Erwerbsarbeit hin zu konzentrieren und für familienförmig organisierte Haushalte einzurichten. Dabei wurden die komfortablen Sicherungssysteme als Sozialversicherungen organisiert. Mit Hinsicht auf ihre Leistungen wurden diese Versicherungen vom Prinzip der Lebensstandardsicherung und der Besitzstandswahrung her so eingerichtet, daß Familienhaushalte auch im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter ihre Lebensformen durchhalten können, die sie sich zuvor durch Erwerbsarbeit ermöglicht haben. Lediglich für atypische Lebensbiographien wurde mit der Sozialhilfe ein untergründiges Auffang- und Hilfeinstrumente geschaffen, um auch Menschen, so die Sprachregelung im bundesdeutschen Sozialhilfegesetz, "in besonderen Lebenslagen" zu unterstützen bzw. in Fällen außergewöhnlicher Not "Hilfe zum Lebensunterhalt" zu gewähren.

Mit dieser Grundstruktur konnten sich die bundesdeutschen Sicherungssysteme über die ersten drei Jahrzehnte erfolgreich bewähren und fanden die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit. Biographien, die zu den Unterstellungen dieser Struktur passen, die also auf "geregelter Arbeit" basieren und in einer "ordentlichen" Familie eingefügt waren, hatten

Anteil am gesellschaftlichen Wohlstand - eben auch in Fällen der vorgesehenen Standardrisiken.

### 5.1 Unzeitgemäße Sicherungssysteme

Mit ihrer Zentrierung auf die Erwerbsarbeit setzen die Sicherungssysteme voraus, daß sich ihre Klientel den Lebensunterhalt über Erwerbsarbeit sichern *kann*. Denn nur in diesem Fall entsprechen sie der Lebenssituation der Bürgerinnen und Bürger. Obgleich also die Sicherungssysteme mit dauerhafter Beschäftigung als gesellschaftliche Normalität rechnen, können sie diese Normalität gar nicht durchsetzen. Sie unterstellen Erwerbsarbeit, ohne aber jedem bzw. jeder entsprechende Chancen auf den Arbeitsmärkten einräumen zu *können*. Unter den Bedingungen einer strukturell verfestigten Massenarbeitslosigkeit verfehlen deswegen immer mehr Menschen mit der Erwerbsarbeit auch den Normalitätsstandard, auf dessen Grundlage die Sicherungssysteme Existenzrisiken anerkennen und sozial absichern. Im Zuge der letzten zwei Jahrzehnte wurden so aus den lohnarbeitszentrierten *Zugangsvoraussetzungen* der Sicherungssysteme für mehr und mehr Menschen *Zugangsbarrieren*.

Auch gegenüber der Individualisierung und Pluralisierung von Lebenslagen versagt der bundesdeutsche Sozialstaat und zwar mit seiner systematischen Aufmerksamkeit für kollektive Standardrisiken und für "ordentliche Familien". Der gesellschaftlich induzierte Zwang zur Individualisierung eröffnet den einzelnen neue Chancen, ihr eigenes Leben nach eigenen Gutdünken zu gestalten. Gleichzeitig werden ihnen aber auch neue Risiken und Gefährdungen zugemutet: Ohne traditionsvermittelte Routinen und stabile Solidargemeinschaften werden ihnen Entscheidungen abverlangt - in eigener Verantwortung, unter hohen Unabsehbarkeiten und mit weitreichenden Folgen. Für die damit verbundenen Risiken bleiben die bestehenden Sicherungssysteme blind - und können daher die von diesen Risiken her einsetzenden Gefährdungen nicht berücksichtigen. Zudem verlassen sie sich selbst in ihren eingespielten Sicherungsleistungen auf familiäre Lebensformen, obgleich diese Lebensformen von immer mehr Men-

schen "verfehlt" bzw. abgelehnt werden. Nur mit der Einführung der Pflegeversicherung wurde auf diesen Strukturwandel reagiert und dem Sachverhalt Rechnung getragen, daß Familien nicht mehr selbstverständlich für soziale Dienstleistungen bereit stehen. Ansonsten aber werden die Risiken und Gefährdungen, die sich aus der zunehmenden Individualisierung ergeben, in den Sicherungssystemen nicht anerkannt, deswegen auch nicht bearbeitet. So aber entstehen bei den Betroffenen Versorgungs- und Sicherungslücken, die sozialstaatlich besten falls in der Sozialhilfe aufgefangen werden.

Während das Altersrisiko durch die Rentenversicherung gesellschaftlich abgesichert wurde, ist die Erziehungsarbeit von Eltern nicht als Teil eines gesellschaftsweiten Generationenvertrages berücksichtigt worden. Hinsichtlich der mit der Kindererziehung verbundenen Lasten wird den privaten Haushalten im wesentlichen eine bloß interne Solidarität zugemutet. Einen solidarischen Ausgleich der mit der Kindererziehung verbundenen Lasten schien in der jungen Bundesrepublik überflüssig, weil dereinst die weitaus meisten Menschen in Kernfamilien, also in Zwei-Generationen-Haushalten mit den standesamtlich, mehrheitlich auch kirchlich getrauten Eltern als Haushaltsvorstand sowie durchschnittlich ein bis zwei Kindern lebten. Nach dem aber inzwischen nicht mehr alle Erwachsenen in solchen Kernfamilien und auch nicht mit (eigenen) Kindern leben (wollen oder können), wird der Verzicht auf einen solidarischen Kinderlastenausgleich zwischen den Haushalten zunehmend zum Problem. Haushalte mit Kindern müssen sich in allen gesellschaftlichen Zusammenhängen - etwa auf dem Wohnungsmarkt - gegenüber Haushalten behaupten, die keine Kinder haben, gleichwohl über ein Primäreinkommen verfügen, das für Haushalte mit Kindern als Familieneinkommen reichen muß. Trotz eines wenig koordinierten Mix aus Erziehungsgeld, Kindergeld, Kindergeldzuschlag etc. haben deshalb Familien mit Kindern ein deutlich geringeres frei verfügbares Einkommen als kinderlose Haushalte. Mit ihren höheren Pro-Kopf-Einkommen werden diese Haushalte markt- und gesellschaftsbestimmend und setzen Standards, die von Haushalten mit Kindern nur schwer erfüllt

werden können. In der Folge sind gerade Haushalte mit Kindern vom Armutsrisiko besonders bedroht: 1993 lebte jedes neunte Kind in der Bundesrepublik an bzw. unterhalb der Armutsgrenze.

Alles in allem: Die im *Sozialwort* zu Recht beklagten Versorgungs- und Sicherungslücken ergeben sich nicht aus fehlenden finanziellen Ressourcen, sondern resultieren aus einer falschen Verwendung des gesellschaftlich verfügbaren, ja weitgehend sogar des bereits sozialstaatlich verfügbaren Reichtums. Daher geht es um einen "Umbau des Sozialstaates", also um tiefgreifende Reformen an den Fürsorge- und Sicherungssystemen und zwar mit dem Ziel, bestehende Versorgungs- und Sicherungslücken zu schließen und so allen Bürgerinnen und Bürgern vergleichbare Lebenslagen und die Voraussetzung ihrer gesellschaftlichen Beteiligung zu sichern.

## 5.2 Grundsicherung

Stärker als zu vergangenen Zeiten muß der Sozialstaat in der Zukunft in die Pflicht treten, das zur demokratischen Teilhabe notwendige Minimum für jedermann und jedefrau zu garantieren. Also muß in den bestehenden Fürsorge- und Sicherungssystemen das dort bereits ansatzweise verankerte Prinzip der Grundsicherung gestärkt und im Gegenzug die bislang dominierenden Prinzipien der Lebensstandardsicherung und der Besitzstandswahrung zurückgenommen werden. Anspruch und Höhe sozialstaatlicher Leistungen sind von einer vorgängigen Erwerbsbiographie abzukoppeln; darüber hinaus sind die einzelnen als Individuen und damit unabhängig von ihren familiären Beziehungen und Positionen als Anwärter von sozialstaatlichen Leistungen anzuerkennen. Lediglich die Lasten, die aus der Kindererziehung erwachsen, müssen als zusätzliche Leistungen den Erziehungsberechtigten zugesprochen werden, die auch die mit der Kindererziehung verbundenen Zumutungen alltäglich zu tragen haben. Das Prinzip der Grundsicherung ähnelt dem aus der Sozialhilfe bekannten Bedarfsprinzip, insofern sie von allen Einwohnerinnen und Einwohnern in Anspruch genommen werden kann, die - aus welchen Gründen auch immer - das sozialstaatlich definierte Minimum an Gütern und Dienstleistungen

gen unterschreiten. Von der Sozialhilfe dagegen unterscheidet sich die Grundsicherung, da ihre Leistungen sich nicht am konkreten Bedarf der Individuen orientieren, sondern das Einkommensminimum garantieren, das "man" zur Beteiligung in einer demokratischen Gesellschaft benötigt. Gesichert wird also ein Budget, auf das sich alle Bürgerinnen und Bürger verlassen und das sie ihrer individuellen Lebensplanung entsprechend verwenden können.

Integrativ wirken die zu schaffenden Grundsicherungsinstrumente allerdings nur dann, wenn sie innerhalb der "normalen" Fürsorge- und Sicherungssysteme angesiedelt, also nicht als eigen- und dann wahrscheinlich randständige Leistungssysteme für Bevölkerungsminderheiten eingerichtet werden. Soweit wie möglich sollten sie also in die bestehenden Sozialversicherungen eingezogen werden. Genau in diese Richtung geht auch ein Vorschlag im *Sozialwort*:

"Die Sozialhilfe könnte wesentlich entlastet werden, wenn die vorrangigen sozialen Sicherungssysteme 'armutsfest' gemacht werden. Dabei ist insbesondere an eine Sockelung des Arbeitslosengeldes, der Arbeitslosenhilfe und letztlich auch der gesetzlichen Rente auf die Höhe des soziokulturellen Existenzminimums bei einem steuerfinanzierten Aus gleich für die Sozialversicherungen zu denken" (119).

Auch diejenigen Erwerbslosen, die noch keine hinreichenden Anrechte auf Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld erworben haben, oder deren erworbene Versicherungsansprüche unterhalb des notwendigen Minimums liegen, bezögen dann von der Arbeitslosenversicherung ihr "geregeltes Einkommen", das allerdings durch steuerliche Einnahmen aufgebracht würde. Die Arbeitslosenversicherung wäre ohne Ausnahmen für alle Bürgerinnen und Bürger zuständig, die sich, so die amtliche Sprache, zur Verfügung des Arbeitsmarktes halten. In analoger Weise ließen sich auch in die Rentenversicherung wirksame Grundsicherungsregelungen einbauen, so daß alte Menschen durch ihre Versicherung ausreichende Renten beziehen, auch wenn sie zuvor keine entsprechenden Versicherungsansprüche erwerben konnten. Lediglich für die Personengruppe, die - etwa in Folge der Geburt von Kindern - für eine Übergangszeit oder auf Dauer keine Er-

werbsarbeit nachsuchen, wäre ein eigenständiges Grundsicherungssystem zu schaffen - und zwar in Abstand zur kommunalen Sozialhilfe, damit diese ihre ursprünglichen Aufgaben wieder erfüllen kann, Menschen "in besonderen Lebenslagen" und in außergewöhnlicher Not zu unterstützen.

Allerdings besteht auch bei der Sozialhilfe Reformbedarf. Ihr Regelsatz, mit dem die Betroffenen ein menschenwürdiges Leben führen sollen, ist bislang statisch festgelegt und reagiert daher nicht automatisch auf Veränderung der wirtschaftlichen Rahmendaten. Die notwendige Anpassungen nehmen die politisch Verantwortlichen jedoch immer zu spät vor, so daß die Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher über lange Zeiträume mit einer systematisch schwindstüchtigen Sozialhilfe auskommen müssen. Zu recht fordern daher die Kirchenleitung deren Dynamisierung: "Die Regelsätze der Sozialhilfe sind so auszugestalten, daß sie am Bedarf orientiert bleiben und jährlich fort geschrieben werden unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten, der Veränderung des Verbrauchsverhaltens und der durchschnittlichen Nettolohnentwicklung aller Arbeitnehmer (nicht nur der unteren Lohngruppen)" (180). Kürzungen dagegen halten die Kirchenleitung nicht für angebracht:

"Der Lohnabstand zwischen Sozialhilfe und unteren Lohngruppen ist gegenwärtig gewahrt. Nur wegen des ungenügenden Familienlastenausgleichs nähert sich bei Familien mit mehreren Kindern die Sozialhilfe den unteren Nettolöhnen. ... Die Sozialhilferegelsätze sollten nicht 'eingefroren' werden, weil damit nicht nur reale Kürzungen des Existenzminimums verbunden sind, sondern (wegen der damit verbundenen Rückwirkungen auf den Familienlastenausgleich) auch die Familien benachteiligt werden. Weder für Deutsche noch für Ausländer sollten Sachleistungen an die Stelle finanzieller Zuwendungen treten. Arbeitseinkommen sollten nur zu einem bestimmten Teil auf die Höhe bedarfsorientierter Leistungen angerechnet werden, damit sich für ihre Empfänger die Aufnahme einer legalen Erwerbstätigkeit lohnt" (180f.).

Auf Bonner und Münchener Bühnen wird die Reform der Sozialhilfe in genau die entgegengesetzte Richtung diskutiert: Kürzungen bei den Regelsätzen, Kürzungen bei einmaligen Zahlungen, Kürzungen bei Bezug durch Ausländerinnen und Ausländern. Dieser Demontage der Sozialhilfe entge-

genzutreten, darauf haben sich die Kirchenleitungen mit ihrem *Sozialwort* verpflichtet.

## 6. Wohlfahrtsgesellschaft

Stark machen sich die Kirchenleitungen für einen leistungsstarken Sozialstaat und liegen damit so gar nicht im politischen Trend. Modischer ist da schon ihr Plädoyer für eine, um mit dem Publizisten Warnfried Dettling zu sprechen, "Wohlfahrtsgesellschaft". In Absetzung vom *Sozialstaat* fordern sie eine neue *Sozialkultur* und von den einzelnen mehr Eigenverantwortung. Gleichzeitig erkennen sie aber auch die an vielen Stellen der Gesellschaft neu gewachsenen Solidaritäten an. Obgleich sie sich also für die neue Sozialkultur zwischen den Bundesdeutschen sensibel halten, bieten sie in ihrem *Sozialwort*, über das allgemeine Plädoyer hinaus, noch keine rechte Vorstellung von dem, was wir uns unter einer Wohlfahrtsgesellschaft vorstellen dürfen. Es wird nicht so recht deutlich, was mit der neuen Sozialkultur gemeint wird und in welche Richtung die Sozialpolitik unter der Regie von mehr Eigenverantwortung ziehen soll.

Nur wenn das *Sozialwort* über Familien handelt, scheint es auf diese Fragen Antwort geben zu können. Familien erbringen zumeist ohne staatlichen Zwang und nur in seltenen Fällen unter staatlicher Kontrolle Solidaritätsleistungen - und zwar jeden Tag aufs neue. Damit erfüllen sie ein gesellschaftliches Erfordernis, erbringen nämlich, sozialtechnisch ausgedrückt, notwendige sozialisatorische und reproduktive Leistungen. Doch anstatt sie dazu gesellschaftlich in die Lage zu versetzen, werden sie gesellschaftlich benachteiligt. Zu Recht fordert das *Sozialwort* dagegen einen fairen Kinderlastenausgleich, damit Familien solidarisch sein können und in ihrer internen Solidarität nicht überfordert werden.

Eignet sich diese Forderung nicht auch als ein allgemeines Prinzip für die angemahnte Wohlfahrtsgesellschaft? Die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Gemeinschaften, die Familien und familienähnlichen Haushalte, die zahlreichen Verbände, die neue Genossenschaften und alten Gemeinden vermitteln den solidarischen Ausgleich zwischen ihren Ange-



hörigen und sichern so deren Wohlstand. In einer demokratischen Gesellschaft tragen sie dazu bei, daß alle Bürgerinnen und Bürger vergleichbare Lebenslagen ein nehmen können. Damit sie das aber auch können, müssen sie dazu in die Lage versetzt werden; damit sie es dauerhaft können, müssen sie vor gesellschaftlichen Benachteiligungen und vor Überforderungen geschützt werden. Dazu aber sollte sich eine demokratische Gesellschaft staatlicher Institutionen bedienen, die dazu am besten in der Lage sind.

Effizient ist der Staat vor allem bei der Aufbringung von Finanzen für sozial politische Belange, kompetent deswegen aber nicht immer bei der adäquaten Verwendung dieser Mittel. Um in einer pluralen Gesellschaft wie der Bundesrepublik Versorgungs- und Sicherungslücken zu verhindern, sollte der Sozialstaat daher stärker auf die gesellschaftlichen Gruppen und Gemeinschaften setzen und ihnen sozialpolitische Aufgaben anvertrauen. Damit erledigt sich der Sozialstaat keineswegs selbst: Ihm obliegen weiterhin weitreichende Kontroll-, Beratungs- und Koordinationsfunktionen. Wandeln würde sich jedoch das Profil sozialstaatlicher Aktivitäten - und mithin auch der Charme der von ihm finanzierten sozialpolitischen Leistungen.

Größeres Vertrauen hätte der Sozialstaat auch gegenüber den einzelnen aufzubringen. Wird ihnen auf der einen Seite mehr Eigenverantwortung abverlangt, müssen ihnen auf der anderen Seite auch größere Freiheitsräume zugestanden werden. Statt ihnen also über die Verwendung von sozialstaatlichen Leistungen Auflagen zu machen oder deren Gewährung an Auflagen zu knüpfen, sollte es ihnen in den meisten Fällen selbst überlassen werden, wie sie mit sozialstaatlicher Unterstützung ihr Leben leben. In der Regel sind daher sozialstaatliche Leistungen zu pauschalieren und zu individualisieren, sollen also Individuen zuerkannt werden, die eigenständig Akteure ihres Lebens sind.

Die Rolle des *Sozialstaates* in der *Wohlfahrtsgesellschaft* kann gut und gerne nach dem alten Prinzip der Subsidiarität bestimmt werden. Das aber hat, so auch das *Sozialwort* (121), eine doppelte Bedeutung: Die staatlichen Institutionen überlassen den gesellschaftlichen Gruppen und Gemein-

schaften, wie auch den Individuen diejenigen sozialpolitischen Aufgaben, die sie kompetenter, "sachgerechter und menschengerechter" (27) erledigen können; gleichzeitig setzen sie aber diese Gruppen und Gemeinschaften sowie die Individuen in die Lage, daß sie diese Aufgaben kompetent erfüllen können. Subsidiarität ist also ein Prinzip für die Aufteilung sozialpolitischer Leistungen, nicht aber ein Patentrezept für öffentliche Sparhaushalte.

## 7. Sozialpolitik weltweit

Wenn man in den sozialpolitischen Kontroversen, wie das *Sozialwort*, einen leistungsstarken Sozialstaat annimmt, erhält man zur Erwiderung: Im Zeitalter der Globalisierung läßt sich der in der Bundesrepublik aufgeblähte Sozialstaat nicht länger halten! Die Soziale Sicherung muß abgespeckt werden! Auch die Kirchenleitungen lassen sich von der Diagnose eines neuen Zeitalters der Globalisierung beeindrucken. Wie aber verträgt sich dies mit dem Plädoyer für einen leistungsstarken Sozialstaat?

### 7.1 Soziale Sicherung als Voraussetzung der Weltmarktintegration

An der in der neoliberalen Sozialstaatskritik aufgestauten Opposition zwischen Weltmarktintegration und nationalem Sozialstaat ist zumindest eine Beobachtung zutreffend: Den "global players", also den weltmarktgängigen Unternehmungen, gelingt es leichter als noch vor wenigen Jahrzehnten, sich den Auflagen nationalstaatlicher Sozialpolitik zu entziehen. Im Gegenzug verliert der Sozialstaat an Macht, sich gegenüber diesen "global players" durchzusetzen, und gerät - etwa bei der Finanzierung seiner Leistungen - unter Problemdruck. Mindestens genauso wie diese Beobachtung stimmt jedoch auch die andere: Leistungsstarke Sicherungs- und Fürsorgesysteme haben mit zu den gesellschaftlichen Voraussetzungen für die weltwirtschaftliche Integration der bundesdeutschen Volkswirtschaft beigetragen. Und ihr Beitrag wird auch in Zukunft notwendig sein: Nur die Soziale Sicherung "nach innen" gibt modernen Gesellschaften auf Dauer die politische Möglichkeit, sich gegenüber Gütern, Arbeit und Geld von

außen und für einzelwirtschaftliche Aktivitäten "nach außen" offenzuhalten. Auch die "global players" brauchen folglich den Sozialstaat - auch dann, wenn sie sich dessen Auflagen zu entziehen suchen.

Trägt der Sozialstaat aber zur Weltmarktintegration bei, hat er auch das Recht, die einzelwirtschaftlichen Akteure, die am meisten von dieser Weltmarktintegration profitieren, bei der Aufbringung seines Sozialbudgets her anzuziehen und sie seinen Auflagen zu unterwerfen. Diesem Recht entsprechen aber offenkundig noch nicht ausreichende Kompetenzen und Möglichkeiten. Gegenüber den "global players" gewinnt der Sozialstaat allerdings seine Macht nicht im nationalen Alleingang zurück, dies ist viel leicht der instruktive Kern der neoliberalen Kritik. Aber die Alternative lautet daher nicht, daß sich die Sozialstaaten im blinden Wettbewerb der "Standorte" in ihren sozialpolitischen Auflagen gegenseitig nach unten drücken - und am Ende alle verlieren. Statt dessen können sie ihre politischen Kompetenzen auf dem Wege internationaler Kooperationen wieder neu verstärken. Durch eine Abstimmung der nationalen Finanz- und Steuerpolitiken etwa lassen sich die Schlupflöcher für Vermögen und große Einkommen spürbar verkleinern, so aber die "global players" - entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit - für die Finanzierung sozialstaatlicher Instrumente gewinnen.

## 7.2 Die Ausweitung sozialpolitischer Verantwortung

"Globalisierung" stellt aber nicht nur in diesem Sinne eine sozialpolitische Herausforderung dar. Wächst die eine Welt im Zuge weltwirtschaftlicher Integration und informationstechnischer Vernetzung enger zusammen, weitet sich gleichzeitig auch die sozialpolitische Verantwortung der neuen Weltbürgerinnen und -bürger aus, die desintegrativen Folgen der Welt(markt)integration abzufedern. Der "Kampf gegen Armut, Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung" (237) ist somit nicht nur Aufgabe von nationalstaatlicher Sozialpolitik, sondern liegt zunehmend auch in der "Gesamtverantwortung aller Staaten" (237). Deswegen aber dürfen die Fürsorge- und Sicherungssysteme in Deutschland nicht in Absehung davon gesichert

werden, daß Menschen in anderen Regionen dieser Welt in Elend leben, wenn nicht gar elendig sterben müssen.

Gerne wird aus den reichen, den frühindustrialisierten Gesellschaften diese "Gesamtverantwortung" kleingeredet und statt dessen die Regierungen in den sogenannten Entwicklungsländern zur Verantwortung gerufen: Durch "good governance" haben sie für eine auch sozial verträgliche Entwicklung ihrer Länder zu sorgen! Gleichzeitig entlastet man sie jedoch auf sozial politischem Feld. Denn nach dem Motto, daß der Kuchen erst gebacken werden müsse, bevor er verteilt werden könne, wäre Sozialpolitik nur in Folge erfolgreichen Wachstums möglich. Weltmarktintegration hingegen wird als der "Königsweg" zu wirtschaftlichem Wachstum ausgegeben. So heißt der einfache Dreischritt "nachholender Entwicklung": Weltmarktintegration - Wachstum - Sozialpolitik. Tatsächlich haben aber Analysen der Entwicklungserfolge gerade der asiatischer Länder gezeigt, daß soziale Absicherung und sozialer Ausgleich Voraussetzungen für diese Erfolge waren. Ohne bewußt betriebene Sozialpolitik verbrannten dagegen kurzfristige Wachstumserfolge häufig wie Strohfeuer. Gerade in der Bundesrepublik sollte man entsprechenden Berichten Glauben schenken, war doch die Sozialpolitik eine der Triebfedern des deutschen "Wirtschaftswunders".

Wenn dem aber so ist, dann ist nicht nur die Entwicklungspolitik, wie das *Sozialwort* (94) im Gleichklang mit Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit fordert, Querschnittsthema der Gesamtpolitik zu machen und im europäischen Kontext besser zu koordinieren. Sinnvoll ist auch eine derart aufgewertete Entwicklungspolitik nur im Verein mit Sozialpolitik - mit einer Politik, die sozialpolitische Forderung eindringlich an die Regierungen in den Entwicklungsländern adressiert und diese zugleich in ihren sozialpolitischen Anstrengungen unterstützt. Nicht nur in sozialpolitischer, sondern auch in entwicklungspolitischer Hinsicht sind dabei Maßnahmen der Grundsicherung, also der Armutsbekämpfung, der basalen Gesundheitsförderung oder der Grund(aus)bildung in den Vordergrund zu stellen. In genau diese Richtung weist etwa die auf dem letzten Weltsozi-

algpfel vereinbarte 20:20-Initiative. Dabei haben sich die Entwicklungsländer verpflichtet, 20 Prozent ihres Sozialbudgets für Maßnahmen der Grundsicherung einzusetzen; die Geberländer haben im Gegenzug zugesichert, ebenfalls 20 Prozent ihrer Entwicklungshilfe für diese Zwecke einzusetzen. Von unten her ließe sich Sozialpolitik in den Entwicklungsländern auch verankern, indem sozialpolitische Mindestnormen auf internationalem Parkett, etwa im Rahmen internationaler Handelsabkommen, festgeschrieben und so zumindest die elementarsten sozialen Rechte der Menschen überall auf dieser Welt geschützt werden.

Was auf diesem Wege nicht gelingen kann und nicht erreicht werden soll, ist eine "globale Sozialpolitik". Die Soziale Sicherung ihrer Bürgerinnen und Bürger obliegt nämlich den Einzelgesellschaften und bedarf dort der Entwicklung sozialstaatlicher Fürsorge- und Sicherungssysteme. Unterschiedliche Systeme sind in den verschiedenen Ländern möglich, gar notwendig: Denn Instrumente der Sozialen Sicherungen basieren auf unterschiedlichen Leitbildern und Zielvorstellungen, von denen sich keine ohne weiteres verallgemeinern lassen; unterschiedliche Systeme beantworten zudem unterschiedliche Problemlagen, die in den einzelnen Ländern auf Grund verschiedener Sozialstrukturen und anderer Gegebenheiten bestehen. Schließlich treten unterschiedliche Systeme untereinander in Konkurrenz um bessere Lösungen, so daß die Sozialstaaten dieser Welt auch von einander lernen können. Was allerdings auf internationaler Ebene geleistet werden muß, ist, daß sich die Sozialstaaten für Ansprüche und Leistungen untereinander kompatibel halten sowie auf Mindestnormen verständigen. Nur wenn diese Kompatibilität besteht, sind auch die Menschen über die Grenzen nationalstaatlicher Sozialpolitiken hinweg mobil. Zudem läßt sich allein auf diesem Wege die Ausbeutbarkeit der Sozialstaaten untereinander vermeiden und insbesondere der "Wettlauf der Besessenen" um den besten, d.h. sozialpolitisch anspruchlosesten Standort ausbremsen.