

Dr. Stephan Lessenich, Dr. Matthias Möhring-Hesse

## **Ein neues Leitbild für den Sozialstaat**

Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreises

Berlin, September 2004

**Herausgeber:**

Otto Brenner Stiftung  
Heike Kauls  
Alte Jakobstraße 149  
10969 Berlin

Tel. : 030 - 25 39 60 10  
Fax: 030 - 25 39 60 11  
email: [obs@igmetall.de](mailto:obs@igmetall.de)  
[www.otto-brenner-stiftung.de](http://www.otto-brenner-stiftung.de)

**Autoren:**

Dr. Stephan Lessenich  
Institut für Soziologie  
Friedrich-Schiller-Universität Jena  
Carl-Zeiss-Str. 2  
07743 Jena

email : [slessen@uni-goettingen.de](mailto:slessen@uni-goettingen.de)

Dr. Matthias Möhring-Hesse  
Institut für Christliche Sozialwissenschaften  
Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
Schwanthaler Str. 70  
60596 Frankfurt/Main

email: [moehring-hesse@t-online.de](mailto:moehring-hesse@t-online.de)

# Gliederung

0. Kurzfassung .....	3
1. Der deutsche Sozialstaat und seine „Krise(n)“: Die unendliche Geschichte .....	7
2. Der deutsche Sozialstaat in der Kritik: Eine Bestandsaufnahme .....	10
2.1. Kritik der radikalen Sozialstaatskritik.....	10
2.2. Kritik des bestehenden Sozialstaats.....	16
Leistungsversagen .....	17
Finanzierungsprobleme .....	21
Gerechtigkeitsdefizite .....	24
2.3. Kritik der gewerkschaftlichen Sozialpolitik.....	28
3. Der Umbau des deutschen Sozialstaats: Beurteilungskriterien sozialpolitischer Gestaltung .....	32
3.1. Der Sozialstaat hat problemlösend zu sein.....	32
3.2. Der Sozialstaat hat hinreichend komplex zu sein .....	33
3.3. Der Sozialstaat hat gesellschaftlich akzeptabel zu sein .....	34
3.4. Der Sozialstaat hat finanzierbar zu sein.....	35
3.5. Der Sozialstaat hat volkswirtschaftlich und sozial produktiv zu sein.....	35
3.6. Der Sozialstaat hat langfristig verlässlich zu sein.....	36
3.7. Der Sozialstaat hat politikfähig zu sein .....	37
3.8. Der Sozialstaat hat auch für die Gewerkschaften tragfähig zu sein.....	37
4. Ein neues Leitbild: Der demokratische Sozialstaat.....	39
4.1. Der demokratische Sozialstaat und seine Funktion: Vom Marktversagen zur Staatsbürgergesellschaft.....	41
4.2. Der demokratische Sozialstaat und seine Adressaten: Vom Arbeitnehmer zum Bürger.....	42
4.3. Der demokratische Sozialstaat und seine Leistungen: Von der Sozialversicherung zu sozialen Diensten.....	45
4.4. Stichworte gegen die geistige Situation der Zeit: Was der demokratische Sozialstaat nicht ist (und will) .....	46
5. Der demokratische Sozialstaat: Bausteine eines neuen institutionellen Arrangements	49
5.1. Ausweitung des Leistungsangebots und der Finanzierungsbasis .....	50
5.2. Mindestsicherung.....	52
5.3. Öffentliche Güter .....	55
5.4. Demokratisierung der Leistungserbringung und kooperativer Staat .....	58
5.5. Sozialer Ausgleich über Beiträge und Steuern .....	59
5.6. Individualisierung von Leistungen und Belastungen.....	62
5.7. Demokratisierung der Erwerbsarbeit .....	64

6. Und es „passt“: Die Ökonomie des demokratischen Sozialstaats .....	66
6.1. Der demokratische Sozialstaat und der gesellschaftliche Reichtum .....	67
6.2. Der demokratische Sozialstaat und die Arbeitslosigkeit .....	68
6.3. Der demokratische Sozialstaat und die Globalisierung .....	69
7. Jenseits von Radikalkritik und Defensive: Politik mit dem Sozialstaat .....	72
7.1. Der demokratische Sozialstaat auf dem Prüfstand .....	72
7.2. Politik mit dem Sozialstaat .....	76
8. Literatur .....	79

## 0. Kurzfassung

Mehr denn je wird der bundesdeutsche Sozialstaat schlecht geredet – und dies nicht nur zu Unrecht. Die öffentliche sozialpolitische Debatte wird zunehmend von einer radikalisierten Fundamentalkritik beherrscht, die den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wert des Sozialstaats im Grundsatz negiert und damit weit über das Ziel einer problemangemessenen Reformpolitik hinauschießt. Dieser Fundamentalkritik gegenüber kann und muss die Idee eines leistungsstarken Sozialstaats verteidigt werden. Doch hat besagte Kritik insofern einen wahren Kern, als sich die in der Bundesrepublik bestehenden Systeme der sozialstaatlichen Sicherung und Fürsorge tatsächlich durch Leistungsmängel, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite auszeichnen. Der real existierende Sozialstaat leistet nicht das, was man von ihm erwartet, und er ist gemessen an dem, was er leistet, zu teuer; zudem ist er nicht nur in seinen Leistungen, sondern auch hinsichtlich der Finanzierung seiner Ausgaben ungerecht. Die politische Antwort auf die unbegründete, ideologische Radikalkritik am Sozialstaat kann daher nicht in einer Verteidigung des real existierenden Sozialstaats bestehen – mitsamt all seinen Mängeln, Problemen und Defiziten. Dennoch erschöpft sich die derzeit gängige Abwehr der radikalisierten Sozialstaatskritik oftmals in einer solch defensiven Apologie, in einer für die Strukturprobleme des deutschen Sozialstaats blinden Verteidigung des Bestehenden. Gerade die Gewerkschaften stehen in der Gefahr, in ihrer Politik gegen Sozialabbau und ihrer Parteinahme für die erwerbsarbeitszentrierten Sicherungssysteme mit dem bestehenden Sozialstaat zugleich auch dessen Defizite zu verteidigen – und damit auf lange Sicht ihre sozialpolitische Kompetenz und Überzeugungskraft zu verspielen.

Die vorliegende Expertise leistet einen Beitrag zur Überwindung des akuten strategischen Dilemmas sozialstaatsfreundlicher Positionierungen, indem ein alternativer Weg sowohl zur sozialstaatlichen Radikalkritik als auch zur sozialpolitischen Defensive aufgezeigt wird. Dazu skizziert sie *ein neues Leitbild für den Sozialstaat*, das eine veränderte Politik mit dem Sozialstaat zu orientieren vermag. Dieses neue Leitbild ist das eines „demokratischen Sozialstaats“: eines Sozialstaats, der Ausdruck und Garant der wechselseitigen Anerkennung und gegenseitigen Solidarität einander verpflichteter, politisch gleicher und sozialpolitisch gleich berechtigter Bürgerinnen und Bürger ist.

Zwar ist auch der „demokratische Sozialstaat“ der Zukunft – wie der bestehende – mit der Korrektur und der Bekämpfung von Marktversagen, insbesondere mit der Bewältigung der besonderen Schutzbelange von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, beauftragt. Grundsätzlich wird er jedoch – anders als der bestehende – von seiner umfassenderen Funktion her bestimmt, die materiellen Voraussetzungen allgemeiner Beteiligung in und an der demokratischen Gesellschaft zu gewährleisten. Um diese Funktion erfüllen zu können, setzt der demokratische Sozialstaat alle Bürgerinnen und Bürger in das Recht auf sozialstaatliche Unterstützung – und nimmt im Gegenzug auch alle Bürgerinnen und Bürger bei der Finanzierung seiner zu diesem Zweck notwendigen Ausgaben in die Pflicht.

Im Vergleich zu den kategorial beschränkten, im Wesentlichen an der Existenz oder Nicht-Existenz eines Lohnarbeitsverhältnisses orientierten Solidarsystemen der Gegenwart weitet der demokratische Sozialstaat die über ihn organisierte Solidarität somit auf ausnahmslos alle Bürgerinnen und Bürger aus. Um ihnen allen vergleichbare Lebenslagen gewährleisten zu können, müssen die bestehenden Systeme monetärer Transfers zum einen umgestaltet und zum anderen durch ausdifferenzierte und hochwertige Systeme sozialer Dienstleistungen ergänzt werden.

Die über den Sozialstaat vermittelte und organisierte Solidarität aller Bürgerinnen und Bürger wird in dieser Expertise auch in ihrer institutionellen Grundgestalt illustriert. Um den politischen Gebrauchswert der Expertise zu steigern, wird allerdings die dabei gepflegte Reformphantasie gezügelt, werden die Institutionen und Leistungen des demokratischen Sozialstaats in größtmöglicher Nähe zum real existierenden Sozialstaat bestimmt. Als Kernelement des Umbaus hin zum demokratischen Sozialstaat wird insbesondere dessen universalistischer Charakter, d.h. die Ausweitung seines Leistungsangebots wie auch seiner Finanzierungsbasis, hervorgehoben. Um dem Anspruch eines auf alle Bürgerinnen und Bürger erweiterten Adressatenkreises des demokratischen Sozialstaats gerecht zu werden, müssen vornehmlich die bestehenden Sozialversicherungen verallgemeinert werden. Weil Gesundheit und Pflege ebenso wie gesicherte Einkommen im Alter für jede Bürgerin und jeden Bürger die unverzichtbare Voraussetzung ihrer gesellschaftlichen Teilhabe darstellen, ist jede und jeder gleichermaßen in die über die jeweiligen Sozialversicherungen vermittelte und organisierte soziale Solidarität einzubeziehen. Dort wo die Bürgerinnen und Bürger leben, muss zudem ein breit gefächertes Angebot von professionell betriebenen, allgemein zugänglichen und spontan erreichbaren sozialen Diensten bereitstehen. Da diese nur als öffentliche Güter in dem gesellschaftlich erforderlichen Umfang und in der demokratisch gebotenen Allgemeinheit bereitgestellt werden, ist auch hier der demokratische Sozialstaat gefordert. Zur Finanzierung seiner erweiterten Leistungen und Angebote wird dieser jedoch im Gegenzug – und stärker als der bestehende Sozialstaat – ebenfalls alle Bürgerinnen und Bürger heranziehen, unabhängig davon, welches Einkommen in welcher Höhe sie beziehen. Im Sinne der Garantie der materiellen Voraussetzungen allgemeiner Beteiligung rückt er zudem die Mindestsicherung einer und eines jeden seiner Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt seines Leistungskatalogs und baut dazu mindestsichernde Elemente in den sozialen Sicherungssystemen auf bzw. aus. Dieser Ausbau der Mindestsicherung macht im Gegenzug Einschränkungen bei der Status- und Lebensstandardsicherung im Bereich überdurchschnittlich hoher Einkommen notwendig, was unter dem Gesichtspunkt der sozialpolitischen Gewährleistung gleicher demokratischer Teilhaberechte durchaus akzeptabel erscheint.

Darüber hinaus nennt die Expertise als weitere Elemente einer sozialpolitischen Orientierung am Leitbild des demokratischen Sozialstaates: die konsequente Demokratisierung der Leistungserbringung und die erweiterte Kooperation staatlicher Instanzen mit gesellschaftlichen Akteuren; der strikt am Prinzip der Leistungsfähigkeit orientierte soziale Ausgleich über Beiträge und Steuern; eine dem strukturellen Wandel der Haushalts- und Lebensformen entsprechende Individualisierung sozialpolitischer Leistungen und Belastungen; schließlich eine den veränderten Bedingungen der individuellen Verausgabung von Arbeitskraft Rechnung tragende Neujustierung der sozialstaatlichen Regulierung der Erwerbsarbeit und des Verhältnisses von Arbeit und Leben. In der Zusammenschau all dieser Elemente lässt sich ein erstes und vorläufiges, gleichwohl aber einigermaßen plastisches Bild vom demokratischen Sozialstaat der Zukunft erkennen.

Auf der Grundlage einer kritischen Prüfung des vorgeschlagenen Leitbildes kommt die Expertise zu dem Schluss, dass der „demokratische Sozialstaat“ ein normativ wie konzeptionell attraktives Modell gesellschaftspolitischer Zukunftsgestaltung darstellt: Ein Modell, welches sowohl der radikalen Grundsatzkritik am vermeintlich überbordenden „Versorgungsstaat“ als auch der sturen Verteidigung des real existierenden „Arbeitnehmersozialstaats“ überlegen ist. Gegen die herrschende, sozialstaatsfeindliche Kritik lässt sich mit dem neuen Leitbild ein leistungsstarker Sozialstaat legitimieren. Zugleich vermag dieses Leitbild die Überwindung der unbestreitbaren Leistungsmängel, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite der bestehenden Systeme sozialer Sicherung und Fürsorge reformpolitisch zu orientieren. In dieser doppelten Funktion kann das Leitbild des demokratischen Sozialstaats auch den Gewerkschaften zur Orientierung ihrer sozialstaatsfreundlichen Sozialpolitik dienen. Zwar würde ihnen dies nicht weniger als die programmatische Abkehr vom etablierten, erwerbsarbeitszentrierten Sozialstaat abverlangen. Doch werden gerade die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der gesellschaftsweiten Ausdehnung der bislang auf sie allein beschränkten Solidarsysteme profitieren. Denn auf diesem Wege werden – unter den gegebenen, d.h. veränderten wirtschafts- und sozialstrukturellen Bedingungen – nicht nur ihre besonderen Risiken besser abgesichert als im Rahmen der bestehenden Systeme; zudem werden sie vor einer zunehmenden, auf der einseitigen und ungerechten Finanzierung beruhenden Überforderung durch diese Systeme bewahrt. Sollten sich die Gewerkschaften daher für einen konsequenten Umbau des bestehenden hin zu einem veränderten, demokratischen Sozialstaat einsetzen, werden sie ihre sozialpolitische Kompetenz zurückgewinnen und sich wieder als Motor sozialen Fortschritts profilieren können.

Ob das Leitbild des demokratischen Sozialstaats aber tatsächlich eine neue sozialstaatliche Politik wird anleiten können – eine Politik nicht einfach „gegen“ oder „für“ den Sozialstaat, sondern eine innovative und offensive Politik *mit* ihm, – lässt sich durch diese Expertise selbstverständlich nicht vorentscheiden. Der demokratische Sozialstaat steht und fällt mit der gesellschaftlichen, und das heißt nicht zuletzt auch mit der gewerkschaftlichen Parteinahme für seine Idee. Für eine solche Parteinahme will die von uns vorgelegte Expertise allerdings mit guten Argumenten werben. „Wir tragen die Risiken der Diagnose“, so ließe sich mit Franz-Xaver Kaufmann, dem Nestor der soziologischen Sozialpolitikanalyse in der Bundesrepublik, sagen – hingegen „andere die Risiken der Entscheidung“.

## 1. Der deutsche Sozialstaat und seine „Krise(n)“: Die unendliche Geschichte

Die Kritik am Sozialstaat ist so alt wie dieser selbst – und auch die Rede von seiner „Krise“ gehört seit nunmehr drei Jahrzehnten zum guten Ton der öffentlichen und wissenschaftlichen sozialpolitischen Debatte.\* Beides ist, bei Lichte betrachtet, wenig überraschend. Die historische Herausbildung eines sozialstaatlichen Institutionensystems hat – gewollt oder ungewollt – die gesellschaftlichen Machtverhältnisse des industriekapitalistischen Zeitalters nachhaltig verändert. Die zunehmende sozialpolitische Normierung des kapitalistischen Produktionsprozesses im Laufe des vergangenen Jahrhunderts hat zu einer Verbesserung der sozialen Lage der „abhängigen Klassen“ geführt, die im sozialhistorischen Rückblick als nachgerade revolutionär bezeichnet werden muss. Dass diese Entwicklung die Kritik insbesondere jener gesellschaftlichen Gruppen auf sich ziehen musste, die durch politische Intervention ihre ökonomischen Verfügungs- und Direktionsrechte beschnitten sahen, liegt auf der Hand. Zugleich ist im Zuge seines graduellen Ausbaus immer deutlicher geworden, dass der Sozialstaat, als politische Reaktion auf die sozialen Folgeprobleme kapitalistischen Wirtschaftens, in einem strukturellen Spannungsverhältnis zur marktwirtschaftlichen Vergesellschaftungslogik steht. Als gleichermaßen bestandsnotwendiges und kostenträchtiges Element kapitalistischer Reproduktion ist ihm eine unhintergehbare Selbstwidersprüchlichkeit zu eigen, die sich in zyklischen „Krisen“-Zuständen, ja letztlich in einer unvermeidlichen Dauerkrise äußert, im Zeichen derer allein die Krisenrhetorik *nicht* in die Krise gerät.

Krise und Kritik sind also wohlbekannte Begleiter der sozialstaatlichen Entwicklung – nicht nur in Deutschland. Und doch haben sich die Zeiten geändert. Exogene und endogene Herausforderungen – die Internationalisierung der Wirtschaft und die Europäisierung der Politik, die demographische Entwicklung, die strukturelle Massenarbeitslosigkeit und neue Formen des Arbeitens und Lebens – stellen Veränderungen der sozialstaatlichen Geschäftsgrundlage dar, die das im Zuge der Nachkriegszeit gewachsene und zwischenzeitlich prosperitätsbedingt weniger umstrittene institutionelle Arrangement mit manifesten Funktions- und Legitimationsproblemen belasten. Im Lichte dieser Probleme hat die Kritik am bundesdeutschen Sozialstaat zuletzt an Radikalität zugenommen – was die Krise seiner Institutionen zum Teil verschärft, zu einem guten Teil wohl auch erst generiert hat. Vor allen Dingen aber ist die radikale Sozialstaatskritik in jüngster Zeit nicht mehr auf das Lager der „üblichen Verdächtigen“ beschränkt geblieben. Immer breiteren politischen Kreisen gilt der Sozialstaat und zumal das deutsche Sozialstaatsmodell als Beschäftigungsbremse, als ein System institutionalisierter Fehlanreize, als eine beständige Quelle von Problemen „zweiter Ordnung“.

---

\* Während sich in der internationalen Sozialpolitikforschung seit geraumer Zeit das analytische Konzept des „Wohlfahrtsstaates“ durchgesetzt hat, ist in den einschlägigen sozialpolitischen Debatten – jedenfalls in Deutschland – die Rede vom „Sozialstaat“ geläufig. Wir halten uns im Folgenden durchgängig an den letztgenannten Begriff, ohne damit jedoch inhaltliche und normative Festlegungen hinsichtlich der Begründung, Reichweite und Gestalt sozialpolitischer Intervention zu verbinden.

In dem Maße, wie entsprechende Deutungsmuster auch in bislang als „sozialstaatsfreundlich“ geltende Milieus diffundiert und auf diese Weise endgültig im öffentlichen Diskurs dominant geworden sind, sind die – wenigen – Verteidiger des Sozialstaats in eine höchst dilemmatische Situation geraten. Zum einen werden sie in beängstigender Einmütigkeit als partikularistische Besitzstandswahrer und ideologisierte Reformblockierer diffamiert. Zum anderen laufen sie angesichts entsprechender Angriffe Gefahr, reflexartig für die bestehenden (und die bestehende Gestalt der) sozialen Sicherungs- und Fürsorgesysteme Position zu beziehen, dabei aber deren – für jeden kritischen Beobachter unbestreitbaren – Gerechtigkeitslücken, Leistungsschwächen und Finanzierungsprobleme zu übergehen.\*

Die vorliegende Expertise will einen Weg aus diesem strategischen Dilemma aufzeigen, indem eine argumentative Position jenseits von sozialstaatlicher Radikalkritik und sozialpolitischer Defensive bezogen wird. Sie geht von der Diagnose aus, dass eine schlichte Verteidigung des Bestehenden dem gegenwärtig überschäumenden, parteiübergreifenden „Reform“-Eifer nicht Paroli bieten können: Zu groß sind die unbestreitbaren Defizite, zu lang ist die Mängelliste des bundesdeutschen Sozialstaats. Um den Sozialstaat in der Bundesrepublik verteidigen zu können, muss auf dem Wege der Kritik an seinen Gerechtigkeitslücken, seinen Leistungsschwächen und Finanzierungsproblemen der gesellschaftliche Bedarf nach sozialer Sicherung und Fürsorge neu begründet werden. Um diesen Bedarf dann zu decken, muss der bestehende Sozialstaat weder abgebaut noch neu erfunden werden. Notwendig ist allerdings sein bereits seit vielen Jahren geforderter – doch nicht wirklich systematisch betriebener – Umbau.

Die folgenden Ausführungen beruhen auf zwei grundsätzlichen Ausgangsüberlegungen. Erstens gilt es strikt zwischen der Verteidigung des Sozialstaats als Instrument sozialen Ausgleichs und gesellschaftspolitischer Gestaltung einerseits und der Verteidigung bestehender sozialstaatlicher Institutionen und Interventionen andererseits zu unterscheiden. Der bundesdeutsche Sozialstaat in seiner gegenwärtigen, historisch gewachsenen Gestalt ist ein gutes Beispiel dafür, dass das eine dem anderen abträglich sein kann. Zweitens bedarf es eines positiven, attraktiven Bildes zukünftiger Sozialstaatlichkeit, um in Verteidigung des Sozialstaats jenem Ziel näher zu kommen, welches seine Kritiker – in entgegengesetzter Absicht – zunehmend erfolgreich verfolgen: nicht nur die sozialstaatlichen Pflichtverteidiger, sondern breite gesellschaftliche Schichten sozialpolitisch zu mobilisieren. Einstweilen nämlich kann die Kritik, die dem etablierten sozialstaatlichen Institutionengefüge derzeit entgegenschlägt, nicht in jedem Fall als ideologisch abgetan werden.

---

\* Als den Bereich sozialer „Sicherung“ bezeichnen wir im Weiteren jene unmittelbar an das Arbeitsverhältnis anknüpfenden Systeme der Zuweisung von Sekundäreinkommen, die (nicht nur) in Deutschland in der institutionellen Form der Sozialversicherung(en) bekannt sind. In den Bereich sozialer „Fürsorge“ hingegen fallen nach diesem Verständnis all jene sozialpolitischen Instrumente, die darauf zielen, soziale Bedarfe unabhängig von der Existenz eines Arbeitsverhältnisses zu decken; paradigmatisch hierfür ist im deutschen Fall die Institution der Sozialhilfe.

Nicht selten ist sie dies durchaus: wenn der Normallebenswelt enthobene „Reformer“ in Politik und Wissenschaft die Sicherheitsbedürfnisse und Zukunftsängste der Menschen als wirtschafts- und gemeinwohlfeindlichen Akt der Besitzstandswahrung bzw. des „Sozialprotektionismus“ geißeln. Aber es gibt auch die andere, erfahrungsgesättigte Kritik: Vielen Menschen erscheint der Sozialstaat, wie sie ihn kennen, spüren und bezahlen, tatsächlich als „zu teuer“ – gemessen an seinem wahrgenommenen Problemlösungspotential. Viele Menschen erleben die Leistungsdefizite der bestehenden Systeme sozialer Sicherung und Fürsorge hautnah, am eigenen Leibe. Nimmt man dieses durchaus berechnete (weil nicht von problementhobenen Universitätsprofessoren, Unternehmensberatern oder Parteiliten, sondern von begründetermaßen problemsensiblen Bürgerinnen und Bürgern geäußerte) Unbehagen am Sozialstaat ernst, dann ist die Suche nach einem neuen Leitbild sozialstaatlicher Intervention die notwendige, unvermeidliche Folge.

Damit gilt: Wer vom Sozialstaat der Zukunft spricht, darf von den Leistungsschwächen, Funktionsproblemen und Gerechtigkeitslücken des gegenwärtigen Sozialstaats nicht schweigen. Doch zugleich gilt eben auch: Soziale Sicherheit ist und bleibt – individuell wie kollektiv – ein hohes Gut, zentraler Bestandteil eines „guten Lebens“ und einer „guten Gesellschaft“. Wen der „Sozialstaat der Zukunft“ daher nicht nur als politpropagandistische Floskel, sondern als politischer Gestaltungsauftrag im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger interessiert, wird der aktuellen sozialpolitischen „Reform“-Agenda das Bild eines leistungsstarken, solidarischen, demokratischen Sozialstaats entgegensetzen müssen.

## 2. Der deutsche Sozialstaat in der Kritik: Eine Bestandsaufnahme

### 2.1. Kritik der radikalen Sozialstaatskritik

Die Kritik am deutschen Sozialstaat, die Frage nach seiner Zukunfts- und Reformfähigkeit, ist das bestimmende Thema der aktuellen politischen Diskussion in der Bundesrepublik. Der Kritiker des überkommenen sozialstaatlichen Arrangements sind viele, im öffentlichen wie im wissenschaftlichen Raum. Dass „unser“ Sozialstaat überdimensioniert, beschäftigungsfeindlich und ewiggestrig sei, gehört – weil auf allen Kanälen gebetsmühlenartig wiederholt – mittlerweile zum Allgemeinwissen einer interessierten Öffentlichkeit. Doch man muss den deutschen Sozialstaat Bismarckscher Prägung nicht lieben, um gleichwohl vieles an der gängigen Kritik – und an den darauf aufbauenden sozialpolitischen „Reform“-Vorschlägen und -Aktivitäten – wenig überzeugend zu finden. Die Arbeit an einem neuen Leitbild für den bundesdeutschen Sozialstaat muss daher mit einer Kritik seiner Kritik beginnen.

Das gängigste – und naheliegenderweise eingängigste – Versatzstück aktueller Sozialstaatskritik ist selbstredend das *Kostenargument*. Die sozialen Sicherungssysteme, so heißt es, seien „zu teuer“ geworden. Was in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität an sozialen Rechtsansprüchen aufgebaut und sozialpolitisch eingelöst worden sei, könne sich die bundesdeutsche Gesellschaft nunmehr nicht mehr leisten. Unabhängig davon, ob die in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts vollzogene Ausweitung sozialstaatlicher Leistungsverbürgungen nun rückblickend als „überzogen“ kritisiert und der sozialpolitische Gezeitenwechsel mit Genugtuung registriert wird oder nicht: So oder so lautet die einhellige Botschaft, dass die fetten Jahre, die Zeiten der Umverteilung, vorbei seien. Stattdessen müsse „man“ – beliebt auch: müssten „wir alle“ – den Gürtel nunmehr enger schnallen. Dass diese Botschaft keine frohe ist, dürfte vollkommen unstrittig sein. Dass sie aber unzweifelhaft „wahr“ ist und als solche keinen Widerspruch duldet, wird man – obwohl dies in der öffentlichen Debatte kaum mehr gewagt wird – mit Fug und Recht bestreiten können: Handelt es sich doch ganz offenkundig um eine *politische* Botschaft, die sich durch den Verweis auf „unbezweifelbare“ Sachverhalte und „alternativlose“ Handlungsmuster gegen konkurrierende politische Positionen und Optionen zu immunisieren trachtet.

Die sozialpolitischen Sachverhalte aber sind so eindeutig nicht: Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung zeigt, dass der deutsche (und zumal der westdeutsche) Sozialstaat weder besonders aufwendig und kostspielig noch besonders großzügig ist. Wenn etwas an seiner jüngeren Entwicklung auffällig ist, dann die im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Bremsung seiner Ausgabendynamik. Berücksichtigt man zudem den wachsenden (auf die Alterung der Gesellschaft und die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten zurückzuführenden) sozialpolitischen Problemdruck, dann verbietet sich die beliebte Rede von der „Kostenexplosion“ im sozialen Sicherungswesen von selbst.

Dies impliziert zugleich, dass auch die sozialpolitischen Handlungsmuster, mit denen auf die vermeintlich eindeutigen Sachverhalte reagiert wird, keineswegs alternativlos sind. Es ist – und bleibt – eben eine gesellschaftlich auszuhandelnde Frage, „wie viel“ Sozialstaat man sich leisten möchte, bzw. eine politische Entscheidung, welches Maß an individueller und kollektiver sozialer Sicherheit ein Sozialstaat seinen Bürgerinnen und Bürgern gewährleisten will. Im deutschen Fall ist eben diese politische Entscheidung bis auf Weiteres gefallen: Das Prinzip der „Beitragssatzstabilität“ ist zum unerschütterlichen Dogma erhoben worden. Willkürlich festgelegte Beitragshöhen werden zu quasi-natürlichen „oberen Belastungsgrenzen“ erklärt, in deren Rahmen eine konsequent „einnahmenorientierte Ausgabenpolitik“ betrieben wird. Die tatsächlichen Bedarfe der jeweiligen Adressatengruppen – der Alten, Kranken, Pflegebedürftigen – spielen dabei nur noch eine untergeordnete Rolle. Zudem sucht man die Sozialversicherungen dadurch von Kosten zu entlasten, dass man sie stärker als bislang als reine Risikoversicherungen anlegt und von Umverteilungselementen befreit – Umverteilungselemente, die gerne den „versicherungsfremden Leistungen“ zugeordnet werden, die jedoch zum Identitätskern einer *Sozialversicherung* gehören.

Mit dem Kostenargument auf das engste verknüpft ist das zweite Kernstück aktueller Sozialstaatskritik: das *Beschäftigungsargument*. Als „zu teuer“ gilt der bundesdeutsche Sozialstaat seinen Kritikern vor allem deswegen, weil er über die paritätisch aufzubringenden Sozialversicherungsbeiträge – die berüchtigten „Lohnnebenkosten“ – die Lohnarbeit verteuert. Gerade in Zeiten verschärften internationalen Wettbewerbs müsse es darum gehen, Lohn- und Lohnzusatzkosten zu senken. Die Beitragsfinanzierung des deutschen Sozialversicherungsstaates hingegen bürde den Arbeitgebern einen kontinuierlich steigenden „Soziallohn“ auf, der sich mittlerweile zum effektiven Beschäftigungshemmnis entwickelt habe. Insbesondere im Segment niedrigqualifizierter und damit niedrigproduktiver Beschäftigung, sprich im Bereich einfacher Dienstleistungstätigkeiten, sei der hiesige Sozialstaat nachgerade ein „Jobkiller“, indem er für die potentielle Nachfrage nach derartigen Tätigkeiten keinen Markt entstehen lasse. Auf eben diesen Sektor bezieht sich auch die weitergehende, an der Arbeitsangebotsseite ansetzende Kritik, wonach die generösen Versicherungs- und Fürsorgeleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit einen überhöhten „Anspruchslohn“ generieren und folglich negative Anreize zur Aufnahme bzw. Wiederaufnahme einer (im Zweifelsfall auch niedrig entlohnten) Beschäftigung setzen.

Auch hier erscheinen einige antikritische Bemerkungen am Platze. Zwar mag es, im Sinne der Kostenentlastung des Produktionsfaktors Arbeit, durchaus gute Argumente für eine zumindest teilweise Umstellung der sozialen Sicherungssysteme vom bislang vorherrschenden Modus der Beitrags- auf jenen der Steuerfinanzierung geben. Die gängige – und zumeist unausgesprochene – Verknüpfung der Finanzierungsproblematik mit Fragen des sozialen Sicherungs *niveaus* aber ist keineswegs zwangsläufig geboten, sondern (wie bereits angemerkt) politischer Natur.

Zweifelhaft sind darüber hinaus auch die einfachen Losungen und Lösungen, mit denen aus Kritikersicht eine Wende im gesamtdeutschen Beschäftigungsdrama herbeizuführen wäre: Eine sozialpolitische Erlösung der Arbeitgeber von dem Bösen – sprich von Sozialkosten (sowie von arbeits- und tarifrechtlichen Fesseln) – werde massenhaft Arbeitsplätze schaffen. Die allzu selten gestellte Frage, was dies für Arbeitsplätze wären, ist leicht zu beantworten: Es wären zu einem großen Teil jene „bad jobs“, in welche die – je nach Kritikerperspektive – wahlweise „rationalen“ (Sozial- und Erwerbseinkommen gegeneinander abwägenden) oder „faulen“ (die Sicherungssysteme missbrauchenden) Arbeitslosen mit im Zweifelsfall zwangsbewehrten Maßnahmen einer „beschäftigungsfreundlichen“ Sozialpolitik gelenkt werden sollen. Dass hier gerade auch von jenen, die ansonsten gerne die Parole vom „Rückzug des Staates“ ausgeben, weitreichende verhaltenssteuernde Eingriffe in die persönlichen Dispositionsspielräume der Bürgerinnen und Bürger befürwortet werden, ist nur eine der Paradoxien der gegenwärtigen „Reform“-Debatte. Eine weitere besteht darin, dass die herrschende Sozialstaatskritik das Beschäftigungsproblem auf den Kopf stellt, indem sie die „Opfer des Arbeitsmarktes“ nicht mehr als solche wahrnimmt, sondern sie als Profiteure überzogener Sicherheitsversprechen, denen es de facto „zu gut“ gehe, in die (Selbst-)Verantwortung für die Sicherung ihrer Beschäftigungsfähigkeit nimmt. Einer bemerkenswert unkritischen Erwerbsarbeitsorientierung folgend wird auf diese Weise den zunehmend prekärer gewordenen und werdenden Erwerbslagen und -biographien nicht etwa entgegengewirkt, sondern diese werden vielmehr sozialpolitisch herbeigeführt. Die jüngste Verschärfung des Sicherungsregimes für Langzeitarbeitslose im Zuge der „Reform“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („Hartz IV“) mag stellvertretend hierfür stehen.

Der dritte Baustein gegenwärtiger Sozialstaatskritik ist das *Nachhaltigkeitsargument*: Wir haben den Sozialstaat, so könnte man einen gängigen Topos der „Reform“-Diskussion umschreiben, nur von unseren Kindern geborgt. Dieses Argument hat zwei Dimensionen. Zum einen wird behauptet, „wir“, also die Generation der gegenwärtig Produzierenden und (vor allem) Konsumierenden, lebten – auf Kosten der Zukunftschancen nachwachsender Generationen – über unsere Verhältnisse. Dies ist gewissermaßen bloß die „grüne“ Variante des zuvor diskutierten Kostenarguments. Zum anderen wird dies aber mit der weitergehenden Kritik verknüpft, der „alte“ Sozialstaat investiere nicht (oder jedenfalls nicht genug) in eben jene nachwachsenden Generationen, sprich in die Nachwuchsproduktion selbst sowie in die Humankapitalausstattung der Nachgeborenen. Der „neue Wohlfahrtsstaat“ müsse daher konsequent von der bislang vorherrschenden Logik der Konsumtion (bzw. Versorgung) auf eine Logik der Investition (bzw. Vorsorge) umgestellt werden. „Frauen und Kinder zuerst“ heißt daher die Parole: Sie – und nicht wie bisher Männer und Alte – müssten ins Zentrum wohlfahrtspolitischer Bemühungen rücken. Das (selbstverständlich: weibliche) „Vereinbarkeitsproblem“ von Familie und Beruf einerseits, Bildung und Ausbildung – vom frühesten Kindesalter an – andererseits seien, um in der Terminologie eines früheren Bundespräsidenten zu sprechen, die sozialpolitischen „Megathemen“ der Zukunft.

Ein kinder- und frauenfreundlicher Sozialstaat – wer könnte das nicht wollen? Doch auch hier gilt es wiederum, genauer hinzusehen. Womöglich geht es den Apologeten der „Nachhaltigkeit“ der sozialen Sicherungs- und Fürsorgesysteme nämlich nicht zuletzt darum, durch die Konstruktion eines sozialausbeuterischen Gegenwarts-„Wir“ die zentrale Frage der gesellschaftlichen Verteilung des in der laufenden Periode erwirtschafteten Sozialprodukts auszublenden und diese stattdessen in einen vermeintlichen intertemporalen Verteilungskonflikt umzudeuten. Und hellhörig sollte man auch werden, wenn der deutsche Sozialstaat nun plötzlich (und buchstäblich) von jedermann als geschlechterpolitisch konservativ geißelt wird. Auch wenn er dies durchaus ist: Der ungeheure sozialpolitische Konformitätsdruck, der auf eigentümliche Weise mit dem unaufhaltsamen Aufstieg des Wohlfahrtsstaatsforschers Gøsta Esping-Andersen zum neuen Beraterstar der europäischen und mittlerweile auch deutschen Sozialdemokratie verbunden ist und zur nachhaltig entproblematisierten Agenda einer Förderung von „dual breadwinner model“ und „Defamiliarisierung“ geführt hat, gibt gleichwohl zu denken. Denn wer die damit heraufziehende, individualisierte Erwerbsgesellschaft nicht uneingeschränkt zu begrüßen bereit ist und darauf verweist, dass es der Politik des „neuen Wohlfahrtsstaats“ nicht wirklich um Frauen und Kinder an sich, sondern recht eigentlich um den wirtschaftlichen Wert erwerbstätiger Mütter und zukünftiger Steuer- oder Beitragszahler geht, gilt als „Modernisierungsfeind“. Und in derselben Weise stellt sich außerhalb des verordneten gesellschaftlichen Konsenses, wer die gleichfalls zum Allgemeingut der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte gewordene Behauptung anzuzweifeln wagt, die frauen- und kinderpolitischen Modernisierungsdefizite des deutschen Sozialstaats seien Ausdruck seiner strukturellen Reformunfähigkeit, eines über Jahrzehnte hinweg immobilen, gleichsam „eingefrorenen“ institutionellen Arrangements. Eine Behauptung, die der tatsächlichen institutionenpolitischen Flexibilität und Dynamik des deutschen Sozialstaatsmodells in keiner Weise gerecht wird.

Nicht minder populär unter radikalen Sozialstaatskritikern ist auch – viertens – das liberale *Selbstbestimmungsargument*. Der hypertrophe „Versorgungsstaat“, so heißt es, untergrabe systematisch die individuelle Freiheit und wirtschaftliche Eigenverantwortung seiner Bürgerinnen und Bürger. Nicht zufällig seien die bestehenden Fürsorge- und Sicherungssysteme in Zeiten geringen gesellschaftlichen und individuellen Wohlstands geschaffen worden – also in einer historischen Situation, in der sich die allermeisten Menschen nicht privat gegen die Wechselfälle und Schicksalsschläge ihres Lebens zu schützen vermochten. Um dennoch die gesellschaftsweite Vorsorge gegen die allfälligen Risiken der Lohnarbeiterexistenz zu gewährleisten, habe in diesen Zeiten notgedrungen der Sozialstaat „einspringen“, die Freiheit seiner Bürgerinnen und Bürger einschränken und (zumindest tendenziell) die gesamte Bevölkerung in öffentliche soziale Sicherungssysteme zwingen müssen. Diese „harten Zeiten“ seien jedoch offensichtlich seit langem vorbei – ohne dass ein zunehmend an der Sicherung seiner eigenen Existenz interessierter, „autonomer Wohlfahrtsstaat“ seither die Risikovorsorge wieder stärker in die Hände und das Gutdünken der einzelnen zurückverlegt hätte.

Angesichts eines unvergleichbar höheren Wohlstandsniveaus sei die Mehrheit der Menschen mittlerweile allerdings in der Lage, ihre individuellen Vorsorgeleistungen in die eigene Verantwortung zu nehmen und selbst zu entscheiden, wie viel ihnen ihre zukünftige Sicherheit wert sei. Würde man sie von der Mitgliedschaft in den sozialstaatlichen Zwangssystemen und damit von ihrer hohen Steuer- und Beitragslast befreien, so könnten die Bürgerinnen und Bürger ihre Vorsorge privat und selbstbestimmt organisieren, was, so wird behauptet, für sie (aber auch gesamtwirtschaftlich) nicht nur effizienter und renditeträchtiger sei, sondern sie endlich auch von der fürsorglichen Vormundschaft des Sozialstaates erlöse. Sie würden damit – spät, aber doch – in die Lage versetzt, ihr eigenes Leben frei zu gestalten und ihre Vorsorgetätigkeit ihren je individuellen Sicherheitsbedürfnissen und Risikoängsten anzupassen.

Auch hier gilt wiederum: „Freiheit“, „Eigenverantwortung“, „Selbstbestimmung“ – was könnte man dagegen wohl sagen? Vielleicht Folgendes: Die Institution des Staates ist in modernen Gesellschaften – bestenfalls – die einzige Instanz, die individuell bindende und gesellschaftsweit verbindliche Entscheidungen setzen und zugleich auch durchsetzen kann. Der moderne Staat hat es insofern unweigerlich mit Zwang zu tun – und dies auch und selbst dann, wenn dieser Staat als Sozialstaat Aufgaben der sozialen Sicherung und Fürsorge übernommen hat. Zum Schutz der Freiheit des einzelnen ist es daher zweifellos geboten, den über den Staat ausgeübten Zwang auf ein Minimum zu reduzieren. Doch übersieht die liberale Kritik am Zwangscharakter des modernen Staates durchweg die andere Seite der Medaille: Zumindest in demokratischen Gesellschaften ist der Staat für seine freien Bürgerinnen und Bürger nicht nur das zwingende Gegenüber; er ist zugleich auch immer ihr ureigenes Instrument, auf „ihre“ Gesellschaft einzuwirken und auf diese Weise eben auch ihre Freiheit und damit auch die Freiheit aller zu ermöglichen und zu erweitern. An dieser Selbstermöglichung der Freiheit aller aber, an der über öffentliche Instanzen vermittelten Einwirkung der Bürgerinnen und Bürger auf sich selbst und auf die Bedingungen ihres kollektiven Zusammenlebens, hat der Staat als *Sozialstaat* hervorragenden Anteil. Dieser Sozialstaat ist historisch nicht allein das Ergebnis industriell-kapitalistischer Funktionserfordernisse gewesen – und ebenso wenig bloß eine vormundschaftliche Erfindung staatlicher Machthaber. Er war zuvor Forderung von Bürgerinnen und Bürgern, die eine Verbesserung ihrer Lebenslage forderten, – und ist insoweit auch „nur“ die Antwort eben jener Machthaber auf entsprechende Forderungen. Zudem täuscht sich die liberale Kritik entscheidend in der Logik des in der Bundesrepublik politisch erkämpften Sozialstaates: Vorbereitet durch die Solidarversicherungen der Arbeiterbewegung und konzeptionell vorgedacht unter anderem in den Sozialethiken der christlichen Kirchen geht es bei diesem Sozialstaat nicht, zumindest aber nicht primär, um die Übernahme von Aufgaben, die die einzelnen privat nicht leisten können.

Der bundesdeutsche Sozialstaat ist vielmehr mit der Organisation gesellschaftsweiter Solidarität betraut, mit der Gewährleistung einer *verallgemeinerten Gegenseitigkeit* – und folglich mit der Umsetzung der Idee beauftragt, dass Aufgaben der sozialen Sicherung und Fürsorge gemeinsam und öffentlich besser, sprich professioneller, effizienter und gerechter verwirklicht werden können als individuell und privat.

Diese Solidarität aber ist keine Frage des gesellschaftlichen und individuellen Wohlstands. Sie ist nicht nur dann gefordert, wenn die einzelnen ihre Vorsorge alleine nicht leisten können, sondern auch immer dann, wenn sie ihrer aller Vorsorge – etwa bei der Bewältigung kollektiver Risiken – gemeinsam besser und gerechter organisieren können. Als Ressource individueller Freiheit schränkt diese verallgemeinerte Solidarität Freiheiten nicht ein, sondern ermöglicht sie erst und erweitert sie auf und für *alle* Bürgerinnen und Bürger.

Eine weitere, fünfte Kritik schließlich gibt sich fürsorglich und kritisiert den bundesdeutschen Sozialstaat im Namen des *Treffsicherheitsarguments*, also im Namen der – so die Sprachregelung – „wirklich Bedürftigen“. Initiiert worden sei die sozialstaatliche Programmatik, um diejenigen Menschen zu unterstützen, die sich alleine nicht helfen konnten und deshalb auf die Unterstützung anderer angewiesen waren. Deren Besserstellung sei dann aber Anlass und Grund dafür gewesen, dass auch Personenkreise öffentliche Unterstützung durchsetzen konnten, denen es selbst nur wenig besser als den als bedürftig Anerkannten ging bzw. die ihre eigene Notlage als mindestens ebenso bearbeitungswürdig geltend zu machen vermochten. Nach diesem prinzipiell grenzenlosen Mechanismus der „Kompensationskompensation“ habe sich der Sozialstaat in der Bundesrepublik, so wird behauptet, über die Jahrzehnte hinweg zu einem allumfassenden System der Rundumversorgung für alle und jeden hochgeschaukelt. Gerade weil es aber inzwischen mehr oder weniger der Gesamtheit der Bevölkerung öffentliche Wohltaten zukommen lässt, könne dieses System diejenigen nicht mehr hinreichend unterstützen, die tatsächlich der Hilfe bedürften und um derentwegen der Staat das Geschäft der Unterstützung überhaupt erst begonnen hatte – die „wirklich Bedürftigen“ eben. In deren (und niemandes anderen) Interesse sei ein Rückbau des ausgeufernten Sozialstaats notwendig: die zu Unrecht als „Sozialabbau“ verschriene Umlenkung der sozialstaatlichen Leistungen von der gut gesicherten Bevölkerungsmehrheit auf jene notleidenden Minderheiten, die auf öffentliche Unterstützung „wirklich“ angewiesen sind.

Die fürsorgliche Parteinahme vorzugsweise von Ökonomieprofessoren, Unternehmervertretern und Wirtschaftsjournalisten für die Armen und Außenseiter in unserer Gesellschaft sollte freilich stutzig machen. In der Tat ist die Mehrheit der in der Bundesrepublik lebenden Menschen in irgendeiner Weise von den sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesystemen „betroffen“ – und zwar nicht nur als Steuer- und Beitragszahler, sondern auch als Leistungs- und Transferempfänger. Der historisch gewachsene deutsche Sozialstaat ist also ein allgemeines, zumindest eine breite Bevölkerungsmehrheit mit sozialem Schutz versorgendes System.

Und dieses System hat tatsächlich einige Schwierigkeiten, bei einem Teil der Bevölkerung die Grundversorgung – und damit vergleichbare Lebenslagen für alle Bürgerinnen und Bürger – zu gewährleisten. Der bestehende Sozialstaat verhindert nicht nur Armut, sondern ist zugleich selbst, durch die Art seiner Unterstützung der gesamten Bevölkerung, für diese Armut mitverantwortlich. Wir werden darauf im Weiteren noch ausführlicher eingehen müssen.

Wenn also das Leistungsversagen des bestehenden Sozialstaates am unteren Einkommensrand treffend kritisiert werden kann, verkennt die wohlfeile Kritik im Namen der „wirklich Bedürftigen“ jedoch die bereits angesprochene Grundlogik der in der Bundesrepublik etablierten Systeme sozialer Sicherung und Fürsorge. An deren Wiege stand eben nicht die Hilfe für die Ärmsten der Armen, sondern die solidarische Bewältigung gemeinsamer Risiken und Verwerfungen seitens der Arbeitnehmer und später zunehmend auch ihrer Familien. Diese Veranstaltung der Solidarität konnte auch die Unterstützung der auf Hilfe besonders angewiesenen Menschen in sich aufnehmen, wodurch die in den kollektiven Sicherungs- bzw. Sozialversicherungssystemen organisierte Solidarität der *Arbeitnehmer* über die ergänzenden Fürsorgesysteme zur Solidarität zwischen *allen Bürgerinnen und Bürgern* erweitert wurde, die sich als Mitglieder einer wenigstens einigermaßen zivilisierten Gesellschaft wechselseitig Unterstützung schulden und einander die Bedingungen der Möglichkeit eines menschenwürdigen Lebens gewährleisten müssen. Auf diese Solidarität aber haben folgerichtig keineswegs nur die „wirklich Bedürftigen“ Anspruch, sondern grundsätzlich jeder Mensch, der sich legalerweise auf dem Staatsterritorium der Bundesrepublik aufhält, – auch wenn sie jeweils nur die „wirklich Bedürftigen“ in Anspruch nehmen (sollen). Ein solidarisches und deshalb allgemeines System der sozialen Sicherung und Fürsorge steht nicht im Widerspruch zur Unterstützung von „wirklich Bedürftigen“. Es gibt sogar gute Gründe für die Annahme, dass solch allgemeine Systeme für die „wirklich Bedürftigen“ eine verlässlichere (und auch für die Bevölkerungsmehrheit akzeptablere) Form der Unterstützung gewährleisten als die auf sie spezialisierten Systeme „kategorialer“ Fürsorge.

## 2.2. Kritik des bestehenden Sozialstaats

Über die Kritik der Kritik dürfen nun aber die Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite der bestehenden Systeme sozialer Sicherung und Fürsorge nicht übersehen werden. So falsch die vorgestellten Kritiken in ihrer radikalen Negation des Sozialstaats auch liegen – ganz ohne jeden Wahrheitsgehalt sind sie jedenfalls nicht. Deswegen finden sie in der politischen Öffentlichkeit und zumal in den Medien vermehrt Zustimmung und stoßen mittlerweile selbst in den Gewerkschaften nicht nur auf Ablehnung. Den *bestehenden* Sozialstaat gegen die radikalisierte Kritik zu verteidigen, hieße deren Wahrheitsgehalt zu übersehen und mit dem bestehenden Sozialstaat zugleich dessen Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite zu rechtfertigen, damit aber in den sozialpolitischen Auseinandersetzungen angreifbar zu werden und der Sache einer solidarischen Sozialpolitik zu schaden.

Durch die Prominenz und Vehemenz der Radikalkritik im herrschenden sozialpolitischen Diskurs sollte man sich also nicht zur Verteidigung des Bestehenden verleiten lassen. An die Kritik der sozialstaatsfeindlichen Kritik schließen wir in diesem Sinne – und in sozialstaatsfreundlicher Absicht – eine Kritik des real existierenden Sozialstaates an.

Eine solche Kritik braucht Maßstäbe – und diese wiederum bedürfen der Rechtfertigung. Vergleichsweise einfach gestaltet sich die Explikation solcher Maßstäbe, wenn sie vom Objekt der Kritik selbst, in Gestalt dessen eigener Ansprüche, übernommen werden können. Dann nämlich nimmt man das Kritisierte „beim Wort“ und vermisst den Abstand zwischen Wort, also selbst gesetztem Anspruch, und Wirklichkeit, sprich der Einlösung jenes Anspruchs. In diesem Sinne wollen wir im Folgenden die bestehenden Sicherungs- und Fürsorgesysteme an ihren eigenen (etwa im Sozialgesetzbuch niedergelegten) Zielvorgaben sowie an den allgemeinen Erwartungen überprüfen, die über die Jahrzehnte hinweg von diesen Systemen geweckt worden sind und deshalb auch nicht zufällig an sie gerichtet werden. Dabei müssen wir uns zunächst an einen engen Begriff vom Sozialstaat halten, wie er in der Bundesrepublik mit Blick auf die para-staatlichen Sozialversicherungen und die staatlichen Fürsorgeinstrumente allgemein unterstellt wird. Damit bleiben in einem ersten Schritt wichtige Bereiche sozialpolitischer Intervention, etwa das gesamte Feld von Bildung, Ausbildung und Weiterbildung, unberücksichtigt, die in anderen Ländern und deshalb auch in der vergleichenden Forschung dem Gestaltungsraum des – wie es dort zumeist und ohne jede negative Konnotation heißt – Wohlfahrtsstaats zugerechnet werden. Wir werden dieses enge Sozialstaatsverständnis im weiteren Verlauf der Expertise ausweiten müssen, zunächst jedoch den bundesdeutschen, typischerweise auf das Geschäft der sozialen Sicherung und Fürsorge konzentrierten Sozialstaat „beim Wort nehmen“, ihn also an seinen eigenen sozialpolitischen Ansprüchen messen.

### *Leistungsversagen*

Von den Vertretern der Radikalkritik wird dem bundesdeutschen Sozialstaat gerne das Ziel einer allumfassenden „Rundumversorgung“ seiner Klienten und den Leistungsempfängern selbst eine „Vollkasko-Mentalität“ unterstellt. Diese Kritik hat mit dem real existierenden Sozialstaat wenig bis gar nichts zu tun. Denn auch nach Einführung und Ausbau der sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesysteme liegt in der Bundesrepublik die Verantwortung für den eigenen Lebensunterhalt und für die Bewältigung der vielfältigen Lebensrisiken zunächst einmal bei den einzelnen. Immerhin aber verspricht der deutsche Sozialstaat allen legal in der Bundesrepublik sich aufhaltenden Personen die Möglichkeit, menschenwürdig zu leben (GG Art. 1 Abs. 1, BSHG Art. 1 Abs. 2), und im Bedarfsfall auch die aus professioneller Sicht notwendige medizinische und pflegerische Versorgung. Einen besonderen Schutz soll er Ehepartnern und Familien gewähren (GG Art. 5 Abs. 1), wobei nichteheliche Kinder den ehelichen Kindern gleichzustellen sind (Abs. 5).

Der Mehrheit der Bevölkerung, nämlich den Arbeitnehmern und deren Familien, wird darüber hinaus die lebensstandarderhaltende Absicherung bestimmter gemeinsamer Lebensrisiken zugesichert, so dass sie in Fällen von Verunfallung, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter und Pflegebedürftigkeit jene Lebensweisen und -formen beibehalten können sollen, die sie sich zuvor eigenständig, nämlich durch Erwerbsarbeit, ermöglicht haben. An diesen Ansprüchen gemessen fallen jedoch bei den bestehenden Sicherungs- und Fürsorgesystemen eklatante Leistungsdefizite auf.

Bis zum Ende der 1990er Jahre – selbst noch als längst schon verlässliche Armutsstudien vorlagen –, haben die in der Bundesrepublik politisch Verantwortlichen unterstellt, die etablierten Sicherungs- und Fürsorgesysteme seien „armutsfest“ und sorgten zuverlässig dafür, dass in der Bundesrepublik niemand unter den Bedingungen von materieller Not leben muss. Erst nach dem Wechsel zur rot-grünen Bundesregierung wurde in einem ersten amtlichen Armuts- und Reichtumsbericht „Lebenslagen in Deutschland“ festgehalten, dass das Ausmaß relativer Einkommensarmut seit Beginn der 1980er Jahre stetig zugenommen hat und – je nach Messung und Berechnung – zwischen 5 und 20 Prozent der gesamten Bevölkerung betrifft. Zudem wurde in diesem Bericht festgestellt, dass die Mobilität aus Armutslagen heraus kontinuierlich gesunken ist, die Armut sich folglich bei den Betroffenen immer stärker festsetzt. Die betroffenen Personen und Haushalte bleiben also immer häufiger immer länger in Armut, wodurch sich aber die Folgen ihrer Notlage verschärfen und die Gefahr ihrer dauerhaften gesellschaftlichen Ausgrenzung zunimmt. Fragt man nach den Gründen dieser Entwicklung, so gerät unweigerlich die Krise der Erwerbsarbeit, damit verbunden aber auch der bestehende Sozialstaat selbst in den Blickpunkt.

Die Krise der Erwerbsarbeit ist insbesondere eine Krise der Normalarbeit, wie sie sich unter tätiger Mithilfe sozialstaatlicher Institutionen und Interventionen im „goldenen Zeitalter“ der Nachkriegsprosperität etablieren konnte. Die „Normalisierung“ der Lohnarbeit, sprich die Durchsetzung abhängiger Beschäftigung für den männlichen Teil der Bevölkerung als rechtlich-soziale Norm und empirische Normalität, war die sozialpolitische Quintessenz des Siegeszugs des „fordistischen“ Produktionsregimes in der Bundesrepublik. Diese entwickelte sich mit der Zeit zu einer ausgeprägten Arbeitnehmergesellschaft, in welcher der Lohnabhängigenstatus in bemerkenswerter Weise materiell aufgewertet und sozialpolitisch gestützt wurde. Das „Normalarbeitsverhältnis“ mit seinen Sicherheits- und Kontinuitätsverbürgungen einerseits und die Hausfrauenehe („male breadwinner model“) als die jener Vergesellschaftungsform von Arbeit entsprechende Lebensform andererseits wurden zu den tragenden Säulen eines gesellschaftlichen Arrangements, dessen Basis der – modernisierte und erweiterte – „Bismarcksche“ Sozialstaat bildete. Als „Arbeitnehmersozialstaat“ konstruiert und auf die Erwerbsarbeit hin zentriert, „rechnen“ dessen – in ihrem Leistungsniveau vergleichsweise komfortablen – sozialen Sicherungssysteme mit dauerhafter Beschäftigung und setzen an entsprechenden Normalitätsannahmen orientierte Zugangsvoraussetzungen, ohne dass sie allerdings selbst dauerhafte Beschäftigung als Normalität für alle durchsetzen könnten.

Mit der „Krise des Normalarbeitsverhältnisses“, der Zunahme „atypischer“ Beschäftigungsformen und der spätestens seit den 1980er Jahren verfestigten Massenarbeitslosigkeit geriet diese Konstruktion unter Druck – und mit ihr die Lebensbedingungen eines wachsenden Teils der Bevölkerung. Für die Menschen nämlich, die wegen der Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt die (nach wie vor) unterstellte Normalität abhängiger Beschäftigung verfehlen, werden aus den lohnarbeitszentrierten Zugangsvoraussetzungen der sozialen Sicherungssysteme Zugangsbarrieren, so dass sie immer seltener deren Leistungen in Anspruch nehmen können.

Sie sind stattdessen – mehr oder weniger dauerhaft – auf die weniger generösen, weil nicht als Lohnersatzsysteme konzipierten Fürsorgeprogramme angewiesen. Trotz ihres gegenteiligen Auftrags können diese Programme aber ihre Leistungsbezieher – bzw. deren Haushalte – keineswegs immer über die Armutsschwelle heben, so dass Arbeitslosigkeit zu einer der häufigsten Armutursachen geworden ist. Die Arbeitslosenversicherung, geschaffen zur Überbrückung von kurzfristigen Arbeitslosigkeitssequenzen, kommt mit der bestehenden Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit nicht zurecht. Und die Einkommenssituation der Langzeitarbeitslosenhaushalte wird sich durch die beschlossene Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau eher noch weiter verschärfen.

Neben Arbeitslosigkeit sind Kinder im Haushalt der zweite bedeutende Armutsfaktor in der Bundesrepublik. Auch dafür sind die sozialstaatlichen Systeme mitverantwortlich: So wie sie der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit zum Trotz nach wie vor reguläre Erwerbsarbeit als gesellschaftlich gelebte Normalität unterstellen, so gehen sie auch – und auch hier entgegen jeder sozialen Realität – von einer gesellschaftlichen Gleichverteilung der Kinderlasten aus, „rechnen“ also damit, dass in allen Haushalten Familien sind. Und weil sie Familien als Normalität unterstellen, beauftragen sie die real existierenden Familien mit weitreichenden Aufgaben, vor allem mit Versorgungs- und Betreuungspflichten für die in diesen Familien lebenden Kinder – und dies mit langen Fristen. Die Kinderlasten sind nun aber nicht gleichverteilt: Immer mehr Menschen leben kinderlos, wenn auch nicht immer freiwillig und gewünscht. In dieser Situation geraten nun aber die Familien zunehmend ins Hintertreffen: Ihre Haushalte werden zu Aufgaben verpflichtet, von denen die Haushalte anderer entlastet bleiben; die Kosten dieser Aufgaben haben sie aus einem in der Regel geringeren Haushaltseinkommen zu decken, sofern die Eltern sich beruflich zumeist in irgendeiner Form zurücknehmen müssen, um ihrer Verantwortung gegenüber ihren Kindern gerecht werden zu können; schließlich müssen die Familienhaushalte die zur Versorgung und Betreuung der Kinder notwendigen Waren und Dienstleistungen, wie etwa den ausreichend großen Wohnraum, auf Märkten besorgen, die zunehmend von der vergleichsweise höheren Kaufkraft derer bestimmt werden, die keine Kinder zu versorgen und zu betreuen haben. Die daraus resultierende Benachteiligung der Familien wird bislang durch den Sozialstaat nicht hinreichend kompensiert, weswegen dieser zunehmend mehr Familien in akute Armutslagen bringt, die wiederum weitere Benachteiligungen, etwa bei der Altersversorgung der Eltern oder der (Aus-)Bildung der Kinder, zur Folge haben.

Strukturelle Benachteiligungen finden sich in wachsendem Maße auch innerhalb jenes Sicherungssystems, welches dem bundesdeutschen Sozialstaat der Nachkriegszeit wohl am stärksten egalitären Charakter verliehen hat: in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Das solidaritätsverbürgende Doppelprinzip einkommensabhängiger Beitragserhebung und beitragsunabhängiger Leistungserbringung hat die GKV zu einem der bedeutsamsten Motoren der vom Grundgesetzgeber versprochenen Angleichung der individuellen Lebens- bzw. Versorgungslagen werden lassen. Zwar verfügt die Bundesrepublik nach wie vor über ein auch im internationalen Vergleich leistungsfähiges medizinisches System.

Verursacht vor allem durch Einschränkungen im Leistungskatalog der Krankenkassen sowie durch die kaum angetastete Steuerungshoheit der Leistungsanbieter ist jedoch die unbeschränkte Versorgung eines bzw. einer Jeden mit dem medizinisch Notwendigen zunehmend weniger garantiert. Ohne System, Legitimation und Transparenz wird die medizinische Versorgung für all jene rationiert, die sich ihren Leistungsanbietern gegenüber nur mit ihrer Kassenkarte ausweisen, nicht aber mit privaten Zuzahlungen „erkennlich zeigen“ können. Im Bereich der Pflegeversicherung ist durch die Deckelung der Leistungen sowie die Einführung marktförmiger Steuerungsmechanismen ein verstärkter Kostendruck ausgelöst worden, unter dem die Qualität der Pflege offenbar stark gelitten hat.

In der Krankenversicherung hat sich über die Jahrzehnte der Schwerpunkt von den (ursprünglich ausschließlichen und über lange Zeit dominanten) Einkommensersatzleistungen weg und zu den medizinischen Dienstleistungen hin verlagert. Dieser Trend, der durch die jüngst beschlossene Ausgliederung des Krankengeldes aus dem Leistungskatalog (bei Übertragung der alleinigen Finanzierungszuständigkeit auf die Arbeitnehmer) zum Abschluss gekommen ist, stände eigentlich auch im Bereich der Fürsorgesysteme an. So weiß man etwa, dass sich die Interventionsbedarfe der öffentlichen Fürsorgeprogramme zunehmend aus der Überschuldung von Haushalten ergeben, die ihre finanzielle Notlage durch eine frühzeitige Schuldnerberatung zumeist hätten vermeiden, zumindest aber besser bewältigen können. Auch auf anderen Feldern, wie etwa denen der Familien- und Erziehungshilfe, steigt infolge der zunehmenden Individualisierung und Flexibilisierung der Lebensverhältnisse der Bedarf an professioneller Beratung und Hilfe. Doch bleiben unter Verweis auf „knappe Kassen“ Investitionen in die notwendigen sozialen Dienstleistungen aus, so dass der bundesdeutsche Sozialstaat die im Sinne einer präventiven Fürsorgepolitik erforderlichen Angebote nicht oder zumindest nicht in dem gebotenen Umfang und der erforderlichen Qualität bereithalten kann. Mehr noch: Weil aus gesetzlicher Sicht häufig „freiwillige Leistungen“, werden gerade in diesem Bereich massive Kürzungen vorgenommen, das zumeist bei öffentlichen Trägern aufgebaute Angebot damit ausgedünnt oder gleich ganz – und im Zweifelsfall unwiderruflich – zerstört. Das Ausbleiben notwendiger Leistungen bedeutet aber in der Regel, dass wiederum an anderer Stelle, etwa bei der Sozialhilfe, Kosten verursacht werden – und zumeist größere, als durch Kürzungen oder fehlende Investitionen eingespart werden können.

### *Finanzierungsprobleme*

Wie jeder Staat, der sich für den sozialen Schutz seiner Bevölkerung engagiert, muss auch der bundesdeutsche Sozialstaat die Finanzierung seines Engagements sicherstellen können – und zwar nicht nur jeweils in der Gegenwart, sondern auch in einer überschaubaren Zukunft, für die er etwa im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung Leistungsversprechen macht.

Was die Finanzierung über Steuermittel angeht, wurde der bundesdeutsche Staat politisch auf eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler verpflichtet. Die Finanzierung über die Beiträge zu den Sozialversicherungen folgt in erster Linie dem Solidaritätsprinzip, wobei diese Solidarität nicht primär dem Ausgleich unterschiedlicher Einkommen, sondern dem Ausgleich ungleichzeitiger Betroffenheiten dienen soll, und in zweiter Linie dem Äquivalenzprinzip, dem zufolge die zu erwartenden Leistungen den entrichteten Beiträgen entsprechen sollen. Seit geraumer Zeit werden den Bürgerinnen und Bürgern zudem von den politisch Verantwortlichen eine möglichst geringe Steuerbelastung sowie die Stabilität der Sozialversicherungsbeiträge angekündigt und versprochen. Tatsächlich aber kann der bundesdeutsche Staat die Finanzierung seiner Sicherungs- und Fürsorgesysteme nicht gewährleisten, weswegen er – trotz gegenteiliger Ankündigungen – zu Steuer- und (verkappten) Beitragserhöhungen sowie zur Neuverschuldung greift, vor allem aber seinen sozialstaatlichen Leistungskatalog reduziert, also seine Leistungen für die Bürgerinnen und Bürgern den defizitären Haushalten anpasst. Beide finanzpolitischen Bewältigungsstrategien zusammengenommen haben dazu geführt, dass die Sozialleistungsquote, also der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt, in der Bundesrepublik seit den 1970er Jahren relativ konstant geblieben ist. Sie liegt seit Mitte der 1970er Jahre – und seit 1989 in den alten Bundesländern – ungefähr bei der 30-Prozent-Marke, gegenwärtig etwas darunter; seit 1998 pendelt sie sich für die gesamte Bundesrepublik bei etwa 32 Prozent ein. Diese Zahlen verbergen aber die bestehenden Finanzierungsprobleme, sofern die relativ konstanten Sozialleistungsquoten eben nur durch ebenso konstanten, schrittweisen Leistungsabbau „erkauft“ werden konnten.

Für das sozialstaatliche Finanzierungsproblem ist vor allem die gegenläufige Entwicklung von Leistungsempfängern auf der einen und Beitragszahlern auf der anderen Seite ursächlich. Diese Entwicklung wiederum wird vor allem durch zwei Sachverhalte verursacht, erstens durch die lang anhaltende Massenarbeitslosigkeit und zweitens durch die deutsche Einigung. Da sich sowohl der Steuerstaat als auch die Sozialversicherungen in ihrer Finanzierungsbasis auf die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung konzentrieren, hat die Massenarbeitslosigkeit negative Auswirkungen nicht nur auf die Ausgaben des Sozialstaats, sondern ebenso auch auf dessen Einnahmen.

Mit der Zahl der Arbeitslosen wachsen seit Ende der 1970er Jahre bei den Sozialversicherungen und in den öffentlichen Fürsorgesystemen, insbesondere aber auch bei der Bundesanstalt (jetzt Bundesagentur) für Arbeit die Leistungsverpflichtungen und damit die Ausgaben, während mit der rückläufigen Beschäftigtenzahl zugleich auch die Beitrags- und Steuereinnahmen schrumpfen. Diese durch die Massenarbeitslosigkeit geöffnete Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben wurde durch die deutsche Einigung noch stärker geöffnet. Dem drastischen Anstieg bei den Leistungen etwa der Gesetzlichen Renten- und der Arbeitslosenversicherung entspricht bis heute kein vergleichbares Wachstum der Einnahmen aus Steuern und Beiträgen, vor allem weil der Trend massiver Beschäftigungsverluste und ansteigender Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern nicht gestoppt werden konnte.

Für das „Beitrittsgebiet“ wurde deshalb im Jahre 2001 eine (nicht nur) im Vergleich zu den alten Bundesländern extrem hohe Sozialleistungsquote von über 48 Prozent erreicht. Als zusätzlicher Grund für die offene Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben wird häufig der demographische Wandel, also die relative Zunahme von älteren Menschen und die sich immer weiter ausdehnende Phase des „dritten Lebensalters“, angeführt: Da vergleichsweise mehr alte Menschen über zunehmend längere Zeiträume hinweg Leistungsansprüche erheben, sind die Ausgaben vor allem der Renten- und Krankenversicherung gestiegen, während zugleich die Zahl der Steuer- und Beitragszahler gesunken ist. Diese Behauptung ist allerdings mit Vorsicht zu genießen. Steigende Ausgaben bei der Rentenversicherung sowie sinkende Steuer- und Beitragseinnahmen werden nämlich zumindest nicht unmittelbar durch die demographische Entwicklung verursacht, sondern entscheidend durch Arbeitsmarktlage und -beteiligung beeinflusst. Steigende Ausgaben für die medizinische und pflegerische Versorgung hingegen sind – entgegen hartnäckiger Behauptung des Gegenteils im politischen Diskurs – so nicht nachzuweisen, und zwar u.a. deshalb, weil der Versorgungsbedarf alter Menschen regelmäßig (und unabhängig von ihrem Lebensalter) erst kurz vor deren Tode exponentiell ansteigt.

Die seit geraumer Zeit geöffnete Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben hat der deutsche Staat nicht schließen können – mehr noch: haben die politisch Verantwortlichen wohl auch nicht schließen wollen. Steuerpolitisch wurden die Probleme bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben – auch jenseits der Sozialpolitik – sogar noch verschärft, indem man einen massiven Einbruch bei den Gewinn- und Vermögenssteuern parteiübergreifend zugelassen bzw. bewusst betrieben hat. Nachdem die Beitragssätze bei den Sozialversicherungen über Jahrzehnte hinweg kontinuierlich gestiegen sind, wird gegenwärtig in diesem Bereich Beitragsstabilität verordnet, mithin eine Verbesserung der Einnahmen durch höhere Beitragssätze ausgeschlossen. Schließlich ist dem Staat aufgrund restriktiver Auflagen des EU-Stabilitätspaktes im Prinzip auch die Flucht in die Staatsverschuldung verbaut.

Was aber für die fiskalische Situation des Bundes gilt, stellt sich auf kommunaler Ebene nicht positiver dar. Die Kommunen sind maßgeblich verantwortlich für die Infrastruktur von sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen; sie sind Träger der Sozialhilfe und der Jugendhilfe, der wichtigsten Instrumente sozialer Fürsorge. Ihr sozialpolitisches Engagement finanzieren die Kommunen vor allem aus Steuereinnahmen sowie aus Zuweisungen von Seiten der Länder bzw. des Bundes. Da vor allem durch Steuern und damit „aus einem Topf“ finanziert, gibt es auf dieser Ebene keine Probleme bei der Finanzierungsgrundlage einzelner Leistungen. Doch sind die kommunalen Aufgaben der sozialen Fürsorge insgesamt von der allgemeinen Finanzierungskrise der Städte und Gemeinden betroffen – und zugleich eine der Ursachen dieser Krise. Auch die Haushaltslage der Kommunen wird seit Beginn der 1990er Jahre durch eine gegenläufige Entwicklung von sinkenden bzw. stagnierenden Einnahmen und steigenden Ausgaben bestimmt.

Für die Ausgabenentwicklung ist wesentlich auch die wachsende Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt verantwortlich, die sich im Zuge der zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit, aber auch aufgrund von Leistungskürzungen und verschärften Anspruchsvoraussetzungen im Bereich von Arbeitslosengeld und -hilfe ergibt. Da es sich bei der Sozialhilfe um eine bundesrechtliche Pflichtaufgabe handelt, können die Gemeinden diesen Ausgabenanstieg nicht vermeiden – und versuchen daher im Bereich ihrer freiwilliger Aufgaben Einsparungen zu erzielen, was die Einschränkung ihrer sozialen Hilfen und Dienste zur Folge hat.

Trotz massiver Rückbauten bei den sozialstaatlichen Leistungen beanspruchen die Fürsorge- und Sicherungssysteme freilich immer noch den größten Anteil der Staatsausgaben. Es fließt also eine Unmenge Geld über Steuern und Beiträge in die verschiedenen Kassen des Sozialstaats. Dass dieser aber trotz seines enormen Budgets nicht in der Lage ist, die von ihm erwarteten Leistungen zu erbringen und die im vorherigen Abschnitt angesprochenen Versorgungsdefizite zu beheben, stellt begründetermaßen eine beständige Quelle gesellschaftlichen Unbehagens dar. Gemessen an seinem „Output“, seiner „Performanz“, kostet dieser Sozialstaat seine Steuer- und Beitragszahler einfach zu viel Geld. In den einschlägigen Debatten werden diesbezüglich häufig individuelle Belastungsgrenzen der Bürgerinnen und Bürger (relativ zu ihren jeweiligen Einkommen) bzw. gesamtwirtschaftliche Belastungsgrenzen (gemessen etwa am Bruttoinlandsprodukt) behauptet oder sogar in Prozentzahlen definiert. Weder die allgemeinen Behauptungen noch gar die willkürlichen Festlegungen können jedoch überzeugen, da sie konsequent vom Nutzen der von den Beitrags- und Steuerzahlern finanzierten Sicherungs- und Fürsorgesysteme absehen. So wie Konsumenten die Preise von Waren und Dienstleistungen in Ansehung ihrer Ausstattung und Qualität und damit in Relation zum erwarteten Nutzen des Produkts beurteilen, so bewerten vermutlich auch die Finanziere des deutschen Sozialstaats nicht allein die Höhe ihrer Belastungen, sondern messen die Angemessenheit dieser Belastungen am „Gebrauchswert“ der Leistungen, die sie im Gegenzug erhalten. Insofern ist die sozialstaatliche Finanzierungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger durchaus „angebotselastisch“.

Das allerdings kann für diesen Sozialstaat keine Entwarnung sein, denn sein hohes Budget wird leistungsseitig zunehmend weniger gerechtfertigt, sondern im Gegenteil durch kontinuierliche Beschränkungen seines Leistungskatalogs sowie durch die angesprochenen Leistungsmängel effektiv in Frage gestellt. Die immer noch hohe Akzeptanz der Gesetzlichen Krankenversicherung etwa leidet nicht nur durch die Erfahrung von Leistungseinschränkungen oder gar von Leistungsverweigerungen im eigenen Fall, sondern nicht zuletzt auch dadurch, dass die versprochene Solidarität zwischen Kranken und Gesunden immer weniger auch tatsächlich verwirklicht wird. Ähnliches wird auch für die Sozialhilfe gelten, deren Nettozahler eben nicht nur misstrauisch gegenüber missbräuchlicher Inanspruchnahme sind, sondern ebenso sehr auch gegenüber der faktischen Unwirksamkeit dieser institutionalisierten Garantie menschenwürdigen Lebens. Insofern gilt, dass das strukturelle Leistungsversagen des bundesdeutschen Sozialstaates nicht nur an sich bedenklich, sondern zudem auch legitimatorisch selbstzerstörerisch ist.

### *Gerechtigkeitsdefizite*

Ob die Strukturen, Institutionen und Verfahren einer Gesellschaft gerecht bzw. ungerecht sind, entscheidet sich daran, dass sie gegenüber allen Betroffenen mit hinreichend guten Gründen, und in diesem Sinne allgemein, gerechtfertigt oder eben nicht gerechtfertigt werden können. Eine entsprechende Prüfung verlangt einen unparteilichen, sprich externen Standpunkt „außerhalb“ der zu prüfenden Strukturen, Institutionen und Verfahren – wengleich auch keinen Standpunkt außerhalb der Gesellschaft. Da es in unserer Kritik darum geht, den real existierenden Sozialstaat „beim Wort zu nehmen“, wollen wir im Folgenden jedoch nicht prüfen, ob und in welchem Maße er allgemein gerechtfertigt werden kann. Wir werden statt dessen seine Gerechtigkeitsdefizite im Abgleich mit seinen eigenen, ihm gleichsam „eingebauten“ Gerechtigkeitsvorstellungen erheben. Für den deutschen Sozialstaat – wie auch für jeden anderen – sind Gerechtigkeitsvorstellungen konstitutiv, insofern die politische Ordnung der staatlichen Sicherungs- und Fürsorgesysteme durch normative Bewertungen und Orientierungen beeinflusst wurde und weiterhin beeinflusst wird – und zwar sowohl bei der Definition der für sozialstaatliches Handeln relevanten Problemlagen und Leistungsbedarfe, bei der Auswahl der zur Problembewältigung eingesetzten Instrumente und Organisationsformen wie auch bei der Verteilung der zur Finanzierung der Problembearbeitung notwendigen Belastungen. Wengleich (auch) der bundesdeutsche Sozialstaat weder über eine einheitliche noch über eine kodifizierte und dokumentierte „Ethik“ verfügt, sind gleichwohl jeweils bereichsspezifische Gerechtigkeitsvorstellungen in seine Sicherungs- und Fürsorgesysteme eingelagert.

Insbesondere was die Höhe von Sozialeinkommen, aber auch was den Zugang zu seinen Leistungsprogrammen und die Bedingungen der Leistungsgewährung angeht, wird der deutsche Sozialstaat erstrangig von der Idee der Leistungsgerechtigkeit her bestimmt. Wie auch immer gerechtfertigt und wie auch immer konkretisiert, soll der Anteil der Menschen am gesellschaftlich verfügbaren Einkommen in irgendeiner Weise ihren jeweiligen Leistungen bei dessen Erstellung entsprechen.

Obgleich sie die am Markt generierten Arbeitseinkommen ersetzen oder ergänzen, sollen sozialstaatliche Leistungen den Mechanismus der Markteinkommen nicht außer Kraft setzen, sondern in Bedarfsfällen lediglich „fortsetzen“ sowie die Empfänger und Empfängerinnen sozialstaatlicher Leistungen, wenn irgend möglich, zu eigenen Leistungen anhalten. Diese Idee der Leistungsgerechtigkeit wird durch Prinzipien der Bedarfsgerechtigkeit ergänzt, manchmal auch korrigiert. In ihrem Geiste werden vor allem in den öffentlichen Fürsorgesystemen und im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung Leistungen festgesetzt. Aber auch in anderen Bereichen der sozialen Sicherung wird zumindest der Zugang zu den Leistungsangeboten von diesen Prinzipien her geöffnet. Sowohl die Idee der Leistungsgerechtigkeit als auch die Prinzipien der Bedarfsgerechtigkeit sind egalitaristisch eingefärbt und verbieten daher, bestimmte Menschen auf Grund welcher Merkmale auch immer bei der leistungsgemäßen Einkommenszumessung oder bei der bedarfsgerechten Leistungsgewährung zu benachteiligen.

Was die Finanzierung der sozialstaatlichen Leistungen angeht, soll – wie bereits angesprochen – bei den steuerfinanzierten Systemen die Belastung nach der individuellen Leistungsfähigkeit erfolgen; im Bereich der beitragsfinanzierten Systeme ist dagegen das Solidaritätsprinzip bestimmend. In normativer Hinsicht ist der Unterschied zwischen beiden Prinzipien allerdings nicht besonders trennscharf, da auch die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit als Forderung der Solidarität begründet werden kann.

Gemessen an der Idee der Leistungsgerechtigkeit steht der real existierende Sozialstaat in einem schlechten Licht, da er zu viele und zu hohe „arbeitsfreie Einkommen“ gewährt und damit eine leistungsgerechte Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums verunmöglicht. Unter Berufung auf die Leistungsgerechtigkeit können deshalb viele politische Akteure, durchaus mit einigem Erfolg, Einschränkungen insbesondere bei den Leistungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe bzw. größere Leistungsanreize im Sinne eines „aktivierenden Sozialstaates“ fordern. Bei genauerer Analyse wird die normative Idee der Leistungsgerechtigkeit jedoch an einer anderen, und zwar grundsätzlicheren Stelle verletzt: Wenn das gesellschaftlich – also arbeitsteilig – erwirtschaftete Sozialprodukt leistungsgerecht aufgeteilt werden soll, so müssen auch alle Mitglieder der Gesellschaft die Möglichkeit haben, eine der gesellschaftlichen Arbeitsteilung entsprechende, durch Einkommen anerkannte Leistung erbringen zu können. Strukturelle Zugangsbarrieren zu gesellschaftlich anerkannten Aktivitäten schränken dagegen systematisch – und a priori – die Gerechtigkeit der leistungsgemäßen Verteilung ein. Diese funktionalen Voraussetzungen der Leistungsgerechtigkeit sind unter den gegebenen Bedingungen verfestigter Massenarbeitslosigkeit offensichtlich nicht erfüllt. Mit der Missachtung dieser Voraussetzungen aber verletzt der real existierende Sozialstaat zugleich den Gedanken der Leistungsgerechtigkeit.

Auch was die Bedarfsgerechtigkeit angeht, ist es um den real existierenden Sozialstaat schlecht bestellt. Auch wenn in der Bundesrepublik niemand (oder kaum jemand) im Elend leben muss, sind die Möglichkeiten menschenwürdigen Lebens gleichwohl nicht für jeden Menschen gesichert, wie es das Grundgesetz fordert und das Sozialgesetzbuch verspricht. Die Sozialhilfe bleibt in vielen Fällen unterhalb des Bedarfs menschenwürdigen Lebens; die Unterstützung für Asylsuchende soll diesen Bedarf sogar absichtlich nicht decken. Vor allem aber befindet sich die Bundesrepublik in Folge zunehmender (und zunehmend verfestigter) Armut einerseits und in Anbetracht einer schleichenden Ausweitung der Zone sozialer „Verwundbarkeit“ und prekären Wohlstands andererseits auf dem Weg in eine vielfältig fragmentierte Gesellschaft, in der über die Menschenwürdigkeit des Lebens eines nicht unerheblichen Teils der Bevölkerung nicht mehr eindeutig und sinnvoll Auskunft gegeben werden kann. Auch im Bereich der medizinischen und pflegerischen Versorgung nehmen die Verletzungen des Prinzips der Bedarfsgerechtigkeit zu: Faktisch werden Kassenpatienten medizinisch notwendige Leistungen verweigert, ohne dass es für diese Rationierungspolitik irgendeine (geschweige denn eine hinreichend überzeugende) Rechtfertigung gäbe.

Nach der Vermarktlichung der Pflege kann zwar die Qualität einzelner Pflegeleistungen garantiert werden; gleichwohl ist davon auszugehen, dass im Zeitalter der Fallpauschalen und des politisch inszenierten Wettbewerbs auf „Wohlfahrtsmärkten“ in vielen Fällen die Menschenwürde der auf Pflege und dabei auch auf Zuwendung angewiesenen Menschen verletzt wird.

Gerechtigkeitsdefizite bestehen auch in Bezug auf die den Ideen der Leistungs- wie der Bedarfsgerechtigkeit gleichermaßen inhärenten Gleichheitsforderung. Vor allen Dingen Frauen sehen sich nicht nur im Erwerbsleben bei ihrer Entlohnung systematisch benachteiligt: Die Ungerechtigkeit, dass sie trotz zumeist besserer Qualifikationen und trotz gleicher Leistungen im Durchschnitt schlechter verdienen, setzt sich im erwerbsbezogenen System sozialer Sicherung fort. Zusätzlich werden Frauen auf dem Arbeitsmarkt und in der sozialen Sicherung für die Brüche in ihren Erwerbsbiographien bestraft, die durch die zumeist ihnen zufallende Versorgung und Erziehung von Kindern verursacht werden. Die systematische Benachteiligung der Frauen überlagert sich mit der ebenso systematischen Benachteiligung von Haushalten mit Kindern. Zwar gibt es – etwa in Form des Kindergeldes oder der Familienmitversicherung – einen sozialstaatlich organisierten Lastenausgleich; dieser bleibt jedoch weit hinter dem tatsächlichen Bedarf der betreffenden Haushalte zurück. So werden nicht nur die Versorgung und Erziehung der Kinder, sondern auch die damit verbundenen materiellen Belastungen einseitig in die Hände ihrer Eltern oder anderer verantwortlicher Erwachsener gelegt. Die Lasten der Kinderversorgung und -erziehung sind innerhalb der Generation der Erwachsenen asymmetrisch verteilt.

Diese Schieflage kontrastiert mit einem politischen Diskurs, der weniger die intragenerationellen Ungleichheiten und um so mehr die intergenerationellen Verpflichtungen hervorhebt, die dem bundesdeutschen Sozialstaat als eine Art „Generationenvertrag“ eingeschrieben wurden.

Die jeweils mittlere Generation, welche die Menschen mit laufenden, eigenständigen Einkommen umfasst, steht demzufolge in der Verantwortung, für die Alterssicherung der altersbedingt Nicht-Erwerbstätigen und für die Versorgung und Erziehung der nachwachsenden „Noch-nicht-Erwerbstätigen“ zu sorgen. Auch dieser „Vertrag“ zwischen den gesellschaftlichen Generationen beinhaltet aber – was zumeist übersehen wird – vor allem anderen eine *intragenerationelle* Pflichtenverteilung: Er definiert nämlich die *gemeinsame* Verantwortung der Angehörigen der mittleren Generation für die Mitglieder der älteren und jüngeren Geburtskohorten und fordert eine gerechte Verteilung der damit einhergehenden intergenerationellen Belastungen *innerhalb* dieser Generation. Doch nicht nur hinsichtlich der Kinderversorgung und -erziehung, sondern auch bei der Alterssicherung werden besagte Belastungen innerhalb der zur Unterstützung verpflichteten Generation durchaus einseitig verteilt. Obgleich grundsätzlich alle Bezieher von eigenständigen Einkommen zur Sicherung der Alten ohne eigenständiges Einkommen verpflichtet sind, wird diese gesellschaftliche Verpflichtung in der Bundesrepublik, zumindest gegenüber der überwiegenden Mehrheit der Alten, allein den Arbeitnehmern übertragen.

Diese asymmetrische Lastenverteilung begründet übrigens nicht nur ein Gerechtigkeitsdefizit, sondern verursacht die sich weiter zuspitzenden Finanzierungsprobleme bei der Gesetzlichen Rentenversicherung, die dann ihrerseits wiederum publikumswirksam als Ausdruck des „Scheiterns“ des sozialstaatlichen Generationenvertrages ausgegeben werden.

Was andererseits das Steueraufkommen als Finanzierungsquelle des deutschen Sozialstaates (und nicht zuletzt, über den massiven Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung, des besagten Generationenvertrages) anbelangt, so findet in der Bundesrepublik – obgleich auf das Prinzip der Leistungsfähigkeit verpflichtet – eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit immer weniger statt. Denn erstens wurde und wird das gesamte Steueraufkommen zunehmend aus den Steuern aus abhängiger Beschäftigung sowie in Form von indirekten Steuern erhoben, wobei die letzteren, also die Verbrauchssteuern, diejenigen Haushalte relativ stärker belasten, die ihre geringen oder durchschnittlichen Einkommen zu großen oder ganzen Teilen als Konsum verausgaben müssen. Zum Teil dramatisch zurückgegangen ist dagegen der Anteil der Gewinnsteuern, also der Einkommenssteuer auf gewerbliche Einkünfte, der Körperschaftssteuer sowie der Gewerbesteuer. Und auch im Bereich der Einkommenssteuer sind die Belastungen ungleich verteilt, werden nämlich die Einkommen von abhängig Beschäftigten deutlich stärker zur staatlichen Ausgabenfinanzierung herangezogen als die Einkünfte von Selbständigen. Neben den relativen Verschiebungen zwischen den verschiedenen Steuerarten hat sich zweitens der steuerliche Progressionstarif gleichsam zum negativen „Privileg“ von abhängig Beschäftigten im mittleren Einkommensbereich entwickelt. Sind nämlich die Arbeitnehmer mit mittleren Löhnen und Gehältern in Folge gesteigener Nominaleinkommen vom Progressionstarif betroffen, befinden sich die höheren Einkommen vor allem der anderen Einkommensarten in der oberen Proportionalzone und genießen dort den gleichbleibenden Spitzensteuersatz.

Gemessen am Leistungsfähigkeitsprinzip ist zudem die Übertragung öffentlicher Leistungsverpflichtungen in die beitragsfinanzierten Sozialversicherungen problematisch, müssen doch die Beitragszahler (die ja mit dem Kreis der Steuerzahler keineswegs identisch sind) auf diese Weise einen stetig wachsenden Anteil des Sozialbudgets finanzieren. Dabei begründen nicht – wie im öffentlichen Diskurs gerne behauptet wird – die vermeintlich „versicherungs-fremden“ Leistungen ein Gerechtigkeitsproblem bei den Sozialversicherungen, da diese sich ja u.a. durch die Einbeziehung eben jener Leistungen von einer Privatversicherung unterscheiden. Es ist vielmehr die einseitige Belastung der Beitragszahler und damit der Gruppe der Arbeitnehmer zugunsten der Steuerzahler und damit aller anderen Einkommensgruppen, die das Leistungsfähigkeitsprinzip fundamental verletzt und im Sinne dieses Prinzips ungerecht ist.

Problematisch ist unter Gerechtigkeitsaspekten schließlich auch, dass der Staat seine strukturellen Probleme bei der Finanzierung öffentlicher Fürsorge- und Sicherungsleistungen durch Rückgriff auf das Instrument der Staatsverschuldung zu bewältigen sucht – wobei er allerdings in jüngster Vergangenheit durch EU-Auflagen verstärkt „gebändigt“ wird. Die Verschuldung des Staates verletzt zwar nicht, wie häufig behauptet, die Rechte kommender Generationen. Den durch Verschuldung des Staates entstandenen Verbindlichkeiten einer Generation stehen nämlich prinzipiell Forderungen in gleicher Höhe gegenüber, wobei im historischen Ablauf nicht nur die Verbindlichkeiten, sondern auch die ihnen entsprechenden Forderungen von einer Generation zur nächsten vererbt werden. Gleichwohl ist der Weg der Staatsverschuldung, gemessen am Prinzip der Leistungsfähigkeit, problematisch, denn auf diesem Weg werden einseitig und über viele Perioden hinweg die Vermögensbezieher begünstigt, ihnen nämlich konjunktur-unabhängige Einnahmen gewährt, und dafür im Gegenzug alle Steuerzahler belastet, de facto also Einkommen von den Vermögenslosen zu den Vermögenden umverteilt.

### *2.3. Kritik der gewerkschaftlichen Sozialpolitik*

Die deutschen Gewerkschaften sind nicht nur ein Kartellverband zur kollektiven Organisation des Arbeitskräfteangebots und damit eine Partei auf dem Arbeitsmarkt. Sie sind zugleich auch ein politischer Verband, der die Interessen der Arbeitnehmer auch jenseits des Arbeitsverhältnisses und damit insbesondere gegenüber dem Staat organisiert. Zumal im Zuge der Sozialreformen in den 1950er und 60er Jahren haben sich die Gewerkschaften für den Ausbau der sozialstaatlichen Sicherungssysteme eingesetzt und sich als eine der maßgeblichen Antriebskräfte staatlicher Sozialpolitik verstanden. Es ist daher nicht zuletzt auch „ihr“ Sozialstaat, der gegenwärtig in zunehmend radikalerer Weise kritisiert wird, dem aber auch wir – unserer Kritik der Radikalkritik zum Trotz – Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite haben vorhalten müssen. Wie, so fragen wir nun, beantworten die Gewerkschaften die Radikalkritik an „ihrem“ Sozialstaat? Und wie bearbeiten sie dessen Leistungsmängel, Finanzierungslöcher und Gerechtigkeitslücken?

Die Einzelgewerkschaften und ihr Dachverband haben in der Vergangenheit keine einheitliche sozialpolitische Programmatik entwickelt – und sprechen infolgedessen auch in den aktuellen sozialpolitischen Debatten nicht „mit einer Stimme“. Öffentlich auffällig wurde dies z.B. in den kakophonischen Reaktionen der Gewerkschaften auf Bundeskanzler Schröders „Agenda“ im Jahr 2003 oder zuletzt in den kontroversen Stellungnahmen aus den Gewerkschaften zur Forderung nach einem staatlich definierten Mindestlohn. Diese Vielstimmigkeit ist institutionell abgesichert: Nicht nur der DGB unterhält eine Abteilung für Sozialpolitik und präsentiert ein Vorstandsmitglied als entsprechende Fachfrau. Auch die Einzelgewerkschaften, zumindest die großen unter ihnen, verfügen über eigene sozialpolitische Abteilungen und verfolgen darüber auch eigenständige sozialpolitische Projekte.

Deren Koordination über den DGB ist nur schwach ausgeprägt, so dass dessen Programmatik im Wesentlichen aus Einigungsformeln auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der einzelgewerkschaftlichen Positionen besteht.

Was die verschiedenen Einzelgewerkschaften und den DGB vor allem eint, ist ihre sozialpolitische Vorliebe für die Sozialversicherungen. Ist der bundesdeutsche Sozialstaat selbst auf die Sozialversicherungen hin zentriert und auf deren Sicherung konzentriert, so beschränken die Gewerkschaften ihre sozialpolitische Aufmerksamkeit (fast) ausschließlich auf dieses Zentrum. Probleme in anderen Bereichen der Sozialpolitik dagegen, etwa Fragen der Sozialhilfe oder der Familienpolitik, interessieren gewerkschaftlich nur mäßig bis gar nicht. Tatsächlich sind es vor allem die Sozialversicherungen, welche die Lebenslagen der Arbeitnehmer und ihrer Familien nachhaltig bestimmen. Über die Sozialversicherungen können die abhängig Beschäftigten ihre typischen, mit der Situation der Erwerbsarbeit verbundenen Risiken solidarisch absichern, so dass ihnen ein dauerhafter Verkauf ihrer Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt überhaupt erst möglich wird. Über die Sozialversicherungen wird ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand gewährleistet und über die Zeit verstetigt, ihre Abhängigkeit von der Erwerbsarbeit und dem daraus resultierenden Erwerbseinkommen somit zwar nicht aufgehoben, jedoch nachhaltig „zivilisiert“. Weil also für die Lebenslagen der abhängig Beschäftigten zentral, sehen sich die Gewerkschaften als deren Interessenvertretung gehalten, ihre besondere Aufmerksamkeit auf diesen Zweig des Sozialstaats zu lenken und dessen Leistungskraft zu verteidigen.

Ihre strukturelle Vorliebe für die Sozialversicherungen wird noch einmal dadurch verstärkt, dass die Gewerkschaften in diesem Bereich des Sozialstaats kooperativ eingebunden, nämlich in den Selbstverwaltungen der Sozialversicherungen vertreten sind. Zwar erreichen sie auf diese Weise keine mit der Tarifpolitik vergleichbare Gestaltungsmacht. Aber immerhin haben sie über die Selbstverwaltungen einen originären Einfluss auf das Leistungsrecht der Sozialversicherungen und kontrollieren in deren Vertreterversammlungen und Vorständen die laufenden Aktivitäten der Versicherungen und deren Finanzen. Allerdings wurden die Spielräume der Selbstverwaltung, mithin auch die sozialpolitische Gestaltungsmacht der Gewerkschaften, in den letzten Jahren durch Erweiterung der gesetzlichen Vorgaben schrittweise eingeschränkt.

Mit ihrer Präsenz in den Selbstverwaltungen fällt den Gewerkschaften gleichwohl nach wie vor auch entsprechende Verantwortung zu, für deren Wahrnehmung vor allem sozialrechtliche Kompetenzen vonnöten sind. Vermutlich deshalb legen die Gewerkschaften ihre Sozialpolitik fest – und mehr oder weniger ausschließlich – in die Hände juristischer Experten.

Gegenüber der radikalen Sozialstaatskritik sehen sich die Gewerkschaften herausgefordert, den von ihnen erkämpften und von ihnen nicht zuletzt in den Selbstverwaltungen verantworteten Sozial(versicherungs)staat zu verteidigen.

Man verweist dazu auf den wirtschaftlichen Wert staatlicher Sozialpolitik oder auf deren Bedeutung für die gesellschaftliche Integration und widersetzt sich mit Vehemenz dem Angriff auf die kollektive und solidarische Absicherung der typischen Risiken von abhängig Beschäftigten. Der Abwehrkampf gilt der Privatisierung dieser Risiken und der damit einhergehenden Entsolidarisierung zwischen den Arbeitnehmern. Die radikale Sozialstaatskritik führt die bundesdeutsche Gesellschaft, so lautet der Widerspruch aus den Gewerkschaften, zurück in eine endgültig überwunden geglaubte Epoche des Kapitalismus. Grundsätzlich bestätigen die Gewerkschaften zwar auch den Reformbedarf bei den bestehenden Sicherungs- und Fürsorgesystemen. Doch dem als „Umbau des Sozialstaats“ etikettierten Sozialabbau wollen sie sich widersetzen. Da sich dieser Widerstand inzwischen auch gegen eine sozialdemokratisch geführte Bundesregierung richten muss, ist er allerdings zwischen den und innerhalb der Gewerkschaften nicht unumstritten und unterschiedlich massiv. Zumindest einige Gewerkschaftsfunktionäre lassen sich von der Bundesregierung auch öffentlich davon überzeugen, dass zur Sicherung der bestehenden Sicherungssysteme kostenreduzierende Eingriffe in deren Leistungskataloge unvermeidbar sind. Aber selbst dann gilt den gewerkschaftlichen Akteuren als ausgemacht, dass solche Einschränkungen möglichst gering sein und die Architektur der sozialen Sicherungssysteme im Ganzen nicht bedrohen sollen.

Weil auf diese Weise zur Verteidigung der bestehenden Sicherungssysteme angetreten, werden von den Gewerkschaften vor allem Finanzierungsprobleme angesprochen. Dabei wird vorrangig hervorgehoben, dass die Sozialversicherungen durch die verfestigte Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik einnahmeseitig unter Druck geraten sind. Entsprechend nachdrücklich betonen die Gewerkschaften die Notwendigkeit wirksamer Beschäftigungspolitik, um durch höhere Beschäftigtenzahlen die Beitragseinnahmen und darüber vermittelt das Leistungsvermögen der Sozialversicherungen zu stabilisieren. Mit den Arbeitgebern plädieren die Gewerkschaften darüber hinaus für die Ausgrenzung vermeintlich „versicherungsfremder“ Leistungen aus dem Leistungskatalog der Sozialversicherungen bzw. für deren Finanzierung aus Steuermitteln, in Opposition zu den Arbeitgebern bestehen sie hingegen auf einer konsequenten paritätischen Finanzierung der Beiträge durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen. In jüngerer Zeit findet sich in den Gewerkschaften schließlich auch die als „Bürgerversicherung“ etikettierte Forderung nach einer Ausweitung der Versicherungspflicht, zumeist auf alle Erwerbspersonen.

Insgesamt betreiben die Gewerkschaften also eine defensive, status-quo-orientierte und auf die Sozialversicherung konzentrierte Sozialpolitik, man könnte auch sagen: eine Sozialversicherungs-Sicherungspolitik. Auf diesem Wege aber stehen die Gewerkschaften erstens in der Gefahr, mit der Verteidigung der bestehenden Sicherungssysteme zugleich auch deren Leistungsversagen und Gerechtigkeitsdefizite zu akzeptieren, zumindest aber in ihrer grundsätzlichen Bedeutung zu verkennen. Finanzierungsprobleme werden dagegen eingestanden, wenn auch vermutlich in ihrer systematischen Bedeutung unterschätzt und daher allzu sehr auf die leichte Schulter genommen.

Zweitens konzentrieren sich die Gewerkschaften mit dieser Politik auf jenen Sektor des bundesdeutschen Sozialstaates, der eine – auch im internationalen Vergleich – immer noch hohe Leistungskraft besitzt, und vernachlässigen im Gegenzug gerade die Bereiche mit den größten Leistungsdefiziten. Ihrer Aufmerksamkeit entgeht auf diese Weise der ebenso grundsätzliche wie dringliche sozialpolitische Reformbedarf, der sich aus den Problemen von Armut und sozialer Entkoppelung oder aus den Unzulänglichkeiten der sozialen Dienste in Beratung und Hilfe ergibt – also „unterhalb“ der Schwelle der großen Sozialversicherungssysteme zu verorten ist.

Da unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen offenbar kein besserer Sozialstaat durchgesetzt werden kann, setzt man bei den Gewerkschaften auf das, was man hat: auf den bestehenden Sozialversicherungsstaat, den man so weit wie möglich zu erhalten sucht. Seit der Regierungsübernahme durch die Sozialdemokratie gilt in den Gewerkschaften als oberste Maxime, vor allem (und allen) anderen „den Sozialstaat in den Grenzen von 1998“ zu verteidigen. Dass sich dieser real existierende Sozialstaat – mit seinen Leistungsversagen, seinen Finanzierungsproblemen und seinen Gerechtigkeitsdefiziten – nicht, und schon gar nicht mit guten Gründen, verteidigen lässt, wird dabei entweder übersehen oder unterschlagen. Für ihre defensive Sozialversicherungs-Sicherungspolitik werden die Gewerkschaften auf mittlere Sicht keine gesellschaftliche Zustimmung erhalten. Sie werden im Gegenteil an gesellschaftlichem Rückhalt, politischem Vertrauen und sozialpolitischer Kompetenzzuschreibung verlieren. Folgt sie weiterhin diesem Weg, so wird sich die bundesdeutsche Gewerkschaftsbewegung nicht länger als eine bedeutsame Triebkraft sozialstaatlicher Politik behaupten können.

### 3. Der Umbau des deutschen Sozialstaats: Beurteilungskriterien sozialpolitischer Gestaltung

Angesichts ihrer Leistungsmängel, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite kann die Verteidigung der bestehenden Sicherungs- und Fürsorgesysteme als sozialpolitische Strategie nicht überzeugen. Genauso wenig aber verfährt – jedenfalls analytisch – auch die radikalisierte Sozialstaatskritik mit ihrer Strategie der sozialstaatlichen Demontage. Gegen entfesselte Kritiker und wohlmeinende Bewahrer des deutschen Sozialstaats gleichermaßen gilt es daher *ein neues Leitbild sozialstaatlicher Politik* zu entwerfen, das den unumgänglichen Umbau des bestehenden sozialstaatlichen Institutionensystems politisch zu orientieren und zugleich den fortdauernden Bedarf an öffentlicher sozialer Sicherung und Fürsorge – und damit einen leistungsstarken Sozialstaat – gesellschaftlich zu legitimieren vermag.

Bevor wir im nächsten Kapitel ein solches Leitbild vorschlagen, wollen wir nunmehr einige allgemeine, qualitative Kriterien diskutieren, die der kritischen Prüfung dieses Leitbildes – wie auch möglicher Alternativen dazu – dienen können. Allen voran stellen wir das Kriterium der *Problemlösungsfähigkeit*, als weitere Kriterien führen wir die der *Komplexität*, *Akzeptabilität*, *Finanzierbarkeit*, *Produktivität*, *Stabilität* und *Politikfähigkeit* sowie abschließend das Kriterium *gewerkschaftlicher Tragfähigkeit* an. Das von uns im folgenden Kapitel für den deutschen Sozialstaat vorgeschlagene Leitbild soll sich an diesen Kriterien messen lassen können. Die vorab vorgestellten Kriterien gewinnen wir durch analytische Spiegelung unserer Kritik sowohl an der radikalisierten Sozialstaatskritik wie auch am bestehenden Sozialstaat. Sie überführen somit die Inhalte unserer Kritik – gleichsam durch Negation der Negation – in positive Erwartungen und Ansprüche an den Sozialstaat. Als Spiegelbilder gewonnen, sind die vorgestellten Kriterien jedoch nicht aus sich heraus gerechtfertigt; sie bedürfen der ausdrücklichen Begründung. In den folgenden Erläuterungen der acht von uns postulierten Beurteilungskriterien werden wir deren Begründung zumindest in ersten Ansätzen mitliefern.

#### 3.1. *Der Sozialstaat hat problemlösend zu sein*

Die Bearbeitung (historisch wechselnder) „sozialer Probleme“ ist die vornehmste Aufgabe des Sozialstaats. Als sozialer Problemlöser ist er entstanden, und nur als solcher wird er auch in Zukunft Bestand haben können. Diese Aufgabenzuschreibung sollte nicht den Blick dafür verstellen, dass sich der Sozialstaat seine sozialen Probleme in gewisser Weise selbst schaffen kann und auch schafft – sei es, indem er Phänomene der sozialen Welt politisch erst *als Probleme* bzw. *als sozialstaatlich zu bearbeitende Probleme* definiert oder indem er durch die (effektive oder ineffektive) Bearbeitung solcher Probleme zur Entstehung von Folgeproblemen beiträgt.

Umgekehrt aber ist die Tatsache, dass der entwickelte Sozialstaat in seiner fortgesetzten sozialpolitischen Intervention auf die Resultate seiner eigenen Aktivitäten trifft und sich daher zunehmend mit „Problemen zweiter Ordnung“ beschäftigt, kein Argument gegen den Sozialstaat: Es ist dies vielmehr die sozialpolitische Dimension der unausweichlichen gesellschaftlichen Probleme der „Zweiten Moderne“. Allerdings darf der Sozialstaat in diesem Prozess die Probleme „erster Ordnung“, sprich jene sozialen Problemlagen, um deren Lösung willen seine Institutionen ursprünglich geschaffen wurden, nicht aus dem Blick verlieren. Der bestehende Sozialstaat steht zumindest in der Gefahr, zum selbstbezüglichen „Sicherungsstaat“ zu mutieren, dessen Handlungslogik allein noch auf die Reproduktion des eigenen Institutionenensembles und die Sicherung institutioneller Bestandsinteressen bezogen ist. In Abgrenzung hiervon wird sich der Sozialstaat auf seine ureigene Aufgabe zurückbesinnen müssen: auf die Problem- und das heißt im Kern die *Bedarfsorientierung* seiner Leistungsprogrammatik, also auf die Orientierung an den realen sozialen Bedarfen der Gesellschaft seiner Zeit. Darüber hinaus wird er soweit wie möglich auf die schon heute sich abzeichnenden, zukünftigen gesellschaftlichen Bedürfnisse und neuen sozialen Risiken zugeschnitten werden müssen.

### 3.2. *Der Sozialstaat hat hinreichend komplex zu sein*

Sozialpolitik ist Gesellschaftspolitik. Sie beeinflusst soziale Lebenslagen, gesellschaftliche Beziehungsmuster und die soziale Integration einer Gesellschaft auf vielfältige Art und Weise. Sie bedient sich dabei, in Deutschland ebenso wie anderswo, unterschiedlichster Instrumente und Mechanismen, sei es der Sozialversicherungs- oder der Fürsorgepolitik, der Steuer- oder der Bildungspolitik. All diese Elemente gesellschaftspolitischer Gestaltung müssen auf intelligente Weise in einem sozialpolitischen Institutionensystem integriert werden, das hinreichend komplex ist, um den nicht minder komplexen sozialen Problem- und Lebenslagen seiner Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden, das zugleich aber die Spannungsverhältnisse und Reibungsverluste zwischen seinen einzelnen Elementen möglichst gering hält. Die gesellschaftspolitischen Implikationen der Sozialpolitik machen zum einen ein erweitertes Verständnis des Sozialstaats erforderlich, das neben den Systemen sozialer Sicherung und Fürsorge auch die Bereiche der Steuer-, Bildungs- oder Kinder- bzw. Familienpolitik zum Verantwortungsbereich des Sozialstaats zählt und von der Einsicht geprägt ist, dass all diese Dimensionen des „Sozialen“ gemeinsam konzipiert und evaluiert werden müssen. In diesem Sinne verbietet es sich von selbst, sozialpolitische Aufgaben an andere Politikbereiche zu delegieren, ohne dass sie dort auch übernommen werden (können). Zum anderen aber muss die systemische Komplexität, die sozialpolitisch überhaupt zu bewältigen ist, hinreichend realistisch bestimmt werden: Die bestehenden Sicherungs- und Fürsorgesysteme (ebenso wie die Institutionen des „erweiterten Sozialstaats“) sind gesellschaftlich tief verwurzelt und durch demokratische Verfahrensnormen gesichert und können daher nicht „im Handumdrehen“ umgestaltet werden.

Gerade weil die den Sozialstaat bewegenden sozialen Problemlagen nur über Politikbereiche hinweg, im Zusammenwirken verschiedenster Akteure und Institutionen, erkannt und bearbeitet werden können, müssen entsprechende Reformen problembezogen spezifiziert und kooperativ umgesetzt werden. Leitbilder kann man durchaus „am grünen Tisch“, „in einem Rutsch“ und „aus einem Guss“ konzipieren. Der so skizzierte Sozialstaat hingegen entsteht eben *nicht* „am grünen Tisch“ und „in einem Rutsch“ und zeigt sich *niemals* „aus einem Guss“. Dem aber müssen auch die Leitbilder, sollen sie sozialpolitisch tatsächlich orientierend wirken können, in Form eines gesunden Gestaltungsrealismus' Rechnung tragen.

### 3.3. *Der Sozialstaat hat gesellschaftlich akzeptabel zu sein*

Der Sozialstaat erfreut sich in der bundesdeutschen Bevölkerung nach wie vor – trotz aller Kritik an seinen Wirkeffekten, trotz unbestreitbarer systemischer Mängel und Unzulänglichkeiten – einer großen Akzeptanz. Diese bezieht sich allerdings weniger auf die konkrete institutionelle Ausgestaltung und Praxis des deutschen Sozialstaats als vielmehr grundsätzlich auf die Notwendigkeiten einer kollektiven sozialen Sicherung und des öffentlich organisierten sozialen Ausgleichs. Die gesellschaftliche Akzeptanz des Sozialstaats ist eine unüberschätzbare soziale Ressource, mit der es pfleglich umzugehen und umsichtig hauszuhalten gilt. Im Zuge der Pluralisierung gesellschaftlicher Lebensformen und der Erosion gewachsener sozialmoralischer Milieus wird sich der Sozialstaat dieser Aufgabe offensiver und überzeugender als bisher stellen müssen. Er wird sich seine soziale Akzeptanz bzw. die Bedingungen seiner gesellschaftlichen Akzeptabilität zunehmend selber schaffen müssen – und zwar vor allem dadurch, dass über die Umverteilung materieller Ressourcen und die Produktion bzw. Gewährleistung öffentlicher Güter ein *als solcher erkennbarer* gemeinsamer Nutzen aller Bürgerinnen und Bürger gewährleistet wird. Neben diesem gemeinsamen Nutzen ist für die Akzeptanz des Sozialstaats entscheidend, dass er von den Bürgerinnen und Bürgern als gerecht wahrgenommen wird. Diesbezüglich steht der Sozialstaat vor der Aufgabe, in seinen Aktivitäten und Interventionen eine „Ethik des Sozialstaats“ bedienen zu müssen, die er nur in Grenzen selbst bestimmen kann, die ihm vielmehr im Wesentlichen gesellschaftlich vorgegeben wird. Von einem gerechten Sozialstaat erwarten die Bürgerinnen und Bürger insbesondere eine bedarfsgerechte Verteilung der Leistungen auf der einen, eine faire Verteilung der Belastungen auf der anderen Seite. Gerecht wird er aber auch im Sinne der (nicht nur rhetorisch postulierten) Geschlechtergerechtigkeit sein müssen: Nur ein Sozialstaat, der die Lasten *und* Freuden der Erwerbs- *und* Familienarbeit beiden Geschlechtern gleichermaßen zuzuweisen gewillt ist, wird auch wirklich das allseits begehrte Etikett eines „familien“- und „kinderfreundlichen“ Sozialstaats verdient haben.

### *3.4. Der Sozialstaat hat finanzierbar zu sein*

Mit der Definition seiner Leistungen muss jeder Sozialstaat zugleich die dafür notwendigen Einnahmen sichern können. Die Finanzierbarkeit sozialstaatlicher Leistungen ist jedoch ein nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch variabler Sachverhalt. In welchem Umfang und auf welchen Wegen der Sozialstaat sein Budget sichern kann, ist nicht allein von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft, sondern mindestens ebenso sehr auch von der sozialen Akzeptanz der sozialstaatlichen Aktivitäten abhängig. Jede Gesellschaft muss immer wieder aufs Neue politische Entscheidungen über die Allokation der kollektiv erwirtschafteten Ressourcen treffen. Die Entscheidung für eine Verwendung dieser Mittel zugunsten der Finanzierung öffentlicher Güter und sozialer Ausgleichsmaßnahmen wird den Bürgerinnen und Bürgern leichter fallen, wenn diese Güter und Maßnahmen attraktive Angebote darstellen, um allgemein akzeptierte Ziele zu erreichen. Zumindest wird man dem Sozialbudget keine absoluten, quasi-natürlichen Grenzen setzen, sondern dieses nur in Relation zum individuellen und öffentlichen Nutzen bestimmen können, der mit diesem Budget produziert werden kann. Die gesellschaftlich akzeptierten Zielvorstellungen und die daraus resultierenden politischen Bedarfsfeststellungen bestimmen die in einer Periode jeweils tragbare finanzielle Belastung und die sozial angemessene Verteilung derselben. Auch in der Zukunft werden die Finanzierung und die Finanzierbarkeit öffentlicher Leistungen daher politisch umstritten und umkämpft sein. Doch darf die Befriedigung gesellschaftlicher Bedarfe dabei nicht zur bloßen abhängigen Variable eines finanzpolitisch gedeckelten Budgets erklärt werden: Die Politik des Sozialstaats wird sich vielmehr verstärkt der öffentlichen Diskussion der gesellschaftspolitischen Frage widmen müssen, welche Leistungen der Staat im Interesse seiner Bürgerinnen und Bürger erbringen soll – Leistungen, die die Bürgerinnen und Bürger im Gegenzug zu finanzieren bereit sind.

### *3.5. Der Sozialstaat hat volkswirtschaftlich und sozial produktiv zu sein*

Schon der bestehende Sozialstaat ist – anders als seine Kritiker dies gerne behaupten – kein bloß konsumtives, einseitig wirtschaftliche Werte verzehrendes Arrangement. Allerdings wird der äußerst vielschichtige „wirtschaftliche Wert“ der sozialpolitischen Produktion sozialer Sicherheit und öffentlicher Güter, obwohl in der deutschen Sozialwissenschaft seit langem gewürdigt und anerkannt, allzu häufig ignoriert. Vor dem Hintergrund des radikalisierten Zweifels am Sozialstaat wird man die „investive“ Seite staatlicher Sozialpolitik, also deren wirtschaftliche und soziale Produktivität, stärker unter Beweis stellen müssen. Während die sozialintegrative Bedeutung der öffentlichen Fürsorge- und Sicherungssysteme über lange Zeit hinweg allgemein anerkannt wurde, muss diese inzwischen wieder betont und gegenüber der radikalisierten Kritik erwiesen werden. Leitbilder für den Sozialstaat haben daher seinen wirtschaftlichen ebenso wie seinen gesellschaftlichen „Wert“ ausdrücklich herauszustellen.

Je stärker nämlich der Sozialstaat als wirtschaftlicher und sozialer Produktivitätsfaktor wirkt und auch wahrgenommen wird, umso mehr wird sich das zuvor angesprochene Finanzierbarkeitsproblem entschärfen. Entsprechend hat der Sozialstaat – bildungs-, qualifikations-, infrastrukturpolitisch – den volkswirtschaftlichen Struktur- und gesellschaftlichen Lebenswandel zu flankieren. In der bestehenden Situation der verfestigten Massenarbeitslosigkeit muss er vor allem beschäftigungsfördernd wirken – freilich nicht um jeden Preis, sondern stets im Sinne „guter Arbeit“, von der und mit der die arbeitenden Menschen „gut leben“ können. Der Sozialstaat hat vorrangig die Aufgabe, das Zusammenleben der Menschen in Gesellschaft in einer Weise zu gestalten, die ihr produktives Zusammenarbeiten gewährleistet.

### *3.6. Der Sozialstaat hat langfristig verlässlich zu sein*

Von gesellschaftlichen Institutionen wird erwartet, dass sie soziales Handeln stabilisieren und die Handlungs- sowie Interaktionsorientierungen individueller und kollektiver sozialer Akteure verstetigen. Die gesellschaftliche Stabilisierungsleistung des deutschen Sozialstaats bestand historisch darin, den Unsicherheiten und Unwägbarkeiten der Lohnarbeiterexistenz – ihrer konstitutiven Konjunkturabhängigkeit und Krisenanfälligkeit – neue, institutionalisierte Formen von Sicherheit und Dauer entgegenzusetzen. Bis heute lässt sich die Herstellung von Stabilität und Kontinuität individueller Lebenslagen und Lebensläufe wohl als die bedeutsamste ordnungspolitische Leistung des Sozialstaats bezeichnen. Im Ideal- bzw. Erfolgsfall produzieren seine Institutionen und Programme das unter Verhältnissen hochkomplexer, differenzierter Gesellschaften höchstmögliche Maß an individueller Erwartungssicherheit und Kalkulierbarkeit der Lebensführung. In der Zukunft wird der Sozialstaat – mehr denn je – an dieser Aufgabe, an der fundamentalen gesellschaftlichen Erwartung auf Erwartungssicherheit, gemessen werden. Seine Institutionen müssen daher langfristig stabil sein – und zwar nicht im Sinne unabänderlicher Maßnahmenkataloge und unantastbarer Leistungsangebote, sondern im Sinne einer in ihren Instrumenten flexiblen, aber in ihren Zielen verlässlichen Programmatik sozialer Sicherung und Fürsorge. Jeder Sozialstaat schränkt mit seinen Institutionen und durch seine teilweise langfristigen Rechtsansprüche zugleich die Freiheit kommender Generationen ein. Diese allerdings bleiben frei, wie sie mit den von ihnen vorgefundenen Institutionen verfahren und ob und in welchem Maße sie die ihnen auferlegten Verpflichtungen annehmen. Jede weit in die Zukunft ausgreifende Kalkulation von Leistungen oder Beiträgen muss daher nicht nur das Komplexitätsverarbeitungspotential von Prognosen überfordern, sondern zudem auch diese unkalkulierbare Gestaltungsfreiheit kommender Generationen negieren. Die geforderte Stabilität und Stabilisierungsfunktion erreicht der Sozialstaat folglich nicht durch langfristige Generationenbilanzierungen und ähnlich weit in die Zukunft ausgreifende Prognosen. Auch in die Zukunft hinein wird er allein dadurch verlässlich, dass er nicht nur in der Gegenwart offenkundig problemlösend wirkt, sondern auch den kommenden Generationen attraktive Lösungen der für die Zukunft zu erwartenden Problemlagen bieten kann.

Diese Anforderung wird vor allem dann einlösbar, wenn der Sozialstaat grundsätzlich auf *gemeinsame*, generationenübergreifende Probleme der jetzt lebenden und der ihnen nachfolgenden Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet wird.

### *3.7. Der Sozialstaat hat politikfähig zu sein*

Der Sozialstaat in seiner überkommenen Gestalt befindet sich nunmehr seit Jahrzehnten in der Defensive. Ohne überzeugende Programmatik, ohne eine politische Vision seiner selbst, muss er sich gegen die beständig zunehmenden Zweifel an seiner ökonomischen und gesellschaftlichen Tragfähigkeit mit ritualisierten Solidaritätsadressen und verzweifelte Durchhalteparolen verteidigen lassen. Doch langfristig ist die schlichte Warnung vor den jeweils regierenden „Totengräbern des Sozialstaats“ nicht politikfähig. Zunehmend wird sich daher Sozialpolitik nicht auf die Verteidigung der historischen Errungenschaften der bestehenden Sicherungs- und Fürsorgesysteme beschränken können. Zukunftsfähige Leitbilder für den Sozialstaat müssen die Menschen für den Sozialstaat und seine Ziele einnehmen, müssen ein begeisterungswürdiges Bild der angestrebten sozialpolitischen Ordnung der Gesellschaft zeichnen, müssen Sympathien wecken und Unterstützung mobilisieren. Aktiv streiten werden die Bürgerinnen und Bürger für einen Sozialstaat – und vermutlich *nur* für einen Sozialstaat –, dessen Leistungsangebote sie als problemangemessen und lebensnah wahrnehmen und dessen Institutionen sie als Materialisierung ihrer Bereitschaft zu wechselseitiger Hilfe und Unterstützung, als Ausdruck ihrer gemeinsam geteilten Gerechtigkeitsvorstellungen, erleben.

### *3.8. Der Sozialstaat hat auch für die Gewerkschaften tragfähig zu sein*

Politisch hat ein Leitbild für den Sozialstaat nur dann eine Chance auf Wahrnehmung und Umsetzung, wenn sich auch die Gewerkschaften dieses Bild „aneignen“, es sich programmatisch zu eigen machen können. Diese Anforderung hat zwei unterschiedliche Aspekte: Erstens muss auch in Zukunft der Sozialstaat den besonderen Bedarf der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nach sozialstaatlicher Bearbeitung ihrer typischen und kollektiven Risiken decken. Vollkommen unabhängig vom gewachsenen Wohlstandsniveau ist die gemeinsame Absicherung ihrer besonderen Risiken über den Sozialstaat Bedingung dafür, dass sie ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft „zur Verfügung stellen“ und unter den Bedingungen der Erwerbsarbeit wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger auch als selbstbestimmte Menschen leben können. Der Umbau des bestehenden, auf die Erwerbsarbeit hin zentrierten Sozialstaats darf die Arbeitnehmer zudem nicht überfordern: Benachteiligungen, besondere Belastungen oder Einschränkungen von erkämpften „Besitzständen“ müssen ihnen gegenüber gerechtfertigt werden können.

Zweitens müssen die Gewerkschaften als politische Organisation der Arbeitnehmerschaft auch in Zukunft eine strategische Rolle bei der Kontrolle sozialstaatlicher Leistungen und Finanzen spielen und so Einfluss auf das sozialstaatliche Arrangement nehmen können. Wenngleich weniger stark als durch ihre tarifpolitische Kompetenz gewinnen die Gewerkschaften aus ihrer sozialpolitischen Gestaltungsrolle Organisationsmacht, auf die sie gegenwärtig weniger denn je verzichten können. Der Umbau des bestehenden Sozialstaats ist dementsprechend so zu gestalten, dass sich die Gewerkschaften nicht aus Gründen ihrer Machterhaltung gezwungen sehen, am Bestehenden festzuhalten und einen Umbau zu verhindern, der unter all jenen Gesichtspunkten, die zuvor entwickelt wurden, dringend geboten erscheint. Nur wenn ein sozialstaatliches Leitbild beide Bedingungen – den Schutz der Arbeitnehmer *und* ihrer Organisationsstrukturen – gewährleisten kann, werden sich die Gewerkschaften diesem Leitbild nicht verschließen (müssen).

#### 4. Ein neues Leitbild: Der demokratische Sozialstaat

In Antwort auf die beschriebenen Leistungsmängel, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite des bundesdeutschen Sozialstaats, zugleich aber auch in Reaktion auf die derzeit politisch propagierten und verfolgten Projekte zu seiner „Reform“ schlagen wir im Folgenden ein neues Leitbild für den Sozialstaat vor: das Leitbild des *demokratischen* Sozialstaats. Durch eine veränderte *Funktionszuschreibung*, die Ausweitung des *Adressatenkreises* sowie Umbauten im *Leistungskatalog* werden in diesem Leitbild wesentliche Charakteristika und Prinzipien des überkommenen Sozialstaats überwunden. Gleichzeitig wird so ein attraktives Bild von einem zukünftigen Sozialstaat gezeichnet, auf das hin das bestehende sozialstaatliche Institutionensystem umgebaut werden sollte.

Ein Leitbild ist ein allgemein anerkanntes Instrument der Organisationsentwicklung. Es besteht aus einem mehr oder weniger elaborierten System von Grundsätzen, welches in der Lage ist, eine bestehende Einrichtung zu beschreiben, ihre normativen Ziel- und Mittelvorgaben aufzuklären, den Rahmen ihrer Ausgestaltung und künftigen Entwicklung zu bestimmen sowie die Akteursbeziehungen und Interaktionsformen innerhalb der Einrichtung zu orientieren. Derartige Leitbilder sollen außerhalb der Einrichtung werbend wirken und ihre Aktivitäten gegenüber der relevanten Umwelt legitimieren. Nach innen sollen sie Personen und deren Handeln integrieren und es ihnen erleichtern, Prioritäten bei ihren gemeinsamen Aktivitäten und beim Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen zu setzen. Bei einem Leitbild für eine derart komplexe und gesellschaftlich relevante Einrichtung wie den Sozialstaat kann jedoch nicht in dieser Weise zwischen der werbenden und legitimierenden Funktion nach „außen“ und der orientierenden und verpflichtenden Funktion nach „innen“ unterschieden werden – zumal dann nicht, wenn es den Sozialstaat, für den ein solches Leitbild entworfen wird, so noch gar nicht gibt, sondern die Konstruktion des Leitbildes einen Schritt auf dem Weg hin zu seiner Verwirklichung darstellt. Hinsichtlich seiner orientierenden und legitimierenden Funktion ist das Leitbild für einen zukünftigen Sozialstaat dementsprechend nicht nur an jene politischen Eliten adressiert, in deren unmittelbarer Verantwortung der „Umbau“ des bundesdeutschen Sozialstaats liegt. Letztlich richtet es sich vielmehr an alle Bürgerinnen und Bürger, deren Zustimmung und Unterstützung es politisch zu mobilisieren gilt: Bei ihnen soll für den im Leitbild umrissenen Sozialstaat geworben, sie müssen von der Notwendigkeit leitbildgerechter Reformen überzeugt werden. Inhaltlich bietet das Leitbild zu diesem Zweck ein abstraktes, positives Bild von einem Sozialstaat, welches seinen Betrachtern eine Vorstellung von den Fluchtpunkten der angestrebten Sozialstaatsreform zu vermitteln, ihre institutionelle Phantasie anzuregen und ihnen die Angst vor den damit einhergehenden Veränderungen zu nehmen vermag. In Anbetracht dessen ist das im Folgenden vorgeschlagene Leitbild für den zukünftigen Sozialstaat kein sozialwissenschaftliches, sondern ein *politisches* Instrument – auch wenn wir uns dieses Instrumentes als Sozialwissenschaftler bedienen.

Das Grundmotiv des von uns vorgeschlagenen Leitbildes ergibt sich aus unserer doppelten Kritik am bestehenden Sozialstaat und an seiner herrschenden Kritik. Im Gegensatz zur radikalisierten Sozialstaatskritik sehen wir weiterhin den gesellschaftlichen Bedarf nach einem leistungsstarken Sozialstaat – und gehen zugleich davon aus, dass dieser Sozialstaat im Vergleich zu vergangenen Zeiten einer stärkeren, überzeugenderen Legitimation bedarf, soll er zukünftig eine hinreichend große gesellschaftliche Akzeptanz genießen. Eine solche Legitimation muss allgemein verfangen, also über die verschiedenen sozialen Gruppen und Weltanschauungen hinweg – in einem „überlappenden Konsens“ im Sinne Rawls' – akzeptiert werden. Der grundlegenden Bestimmung des Sozialstaats von der *demokratischen Idee* her – und ihr allein – trauen wir eine solch allgemeine und deswegen hinreichend starke Legitimationskraft zu. In Antwort auf die unbestreitbare Leistungs-, Finanzierungs- und Gerechtigkeitsproblematik des bestehenden Sozialstaats halten (nicht nur) wir eine stärkere Entkoppelung seines Wirkens vom System der Erwerbsarbeit, eine Ausweitung der bislang auf Arbeitnehmer beschränkten Solidaritätsbeziehungen sowie eine Erweiterung des Leistungskatalogs im Bereich der sozialen Fürsorge für erforderlich. Diese Erfordernisse lassen sich positiv „ausmalen“, wenn das institutionelle Arrangement des Sozialstaats als konstitutiver Bestandteil der demokratischen Gesellschaft bestimmt wird. Dann nämlich ist es ein Gebot gelebter Demokratie, die Sicherheitsverbürgungen des Sozialstaates auch all jenen Menschen zukommen zu lassen, die dauerhaft vom Zugang zu Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind; das bislang kategorial beschränkte Solidaritätsprinzip der Sozialversicherungen im Sinne einer bislang nur im Bereich der Fürsorge bekannten Allgemeinheit auszuweiten; und im Gegenzug dazu das Leistungsvermögen der sozialen Fürsorge zu stärken und auf das bislang nur von den Adressaten der Sozialversicherungen erreichbare Niveau solidarischer Versorgung zu heben. In einem demokratischen Sozialstaat werden – im Namen der sozialen Demokratie – die derzeit noch scharf voneinander getrennten Bereiche der sozialen Sicherung und der sozialen Fürsorge zusammengezogen, um alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen in den Genuss eines effektiven und erwartungssicheren Schutzes vor alten und neuen sozialen Risiken zu bringen.

Weil die demokratische Idee für den Entwurf eines neuen sozialstaatlichen Leitbildes zentral ist und von uns zentral gesetzt wird, bezieht sich die nachfolgende institutionelle Skizze ausschließlich auf die nationale Ebene sozialpolitischer Gestaltung. Selbstverständlich lässt sich der nationale Sozialstaat mittlerweile nicht mehr ohne seine europapolitische Einbettung denken, und die regulative Einflussnahme von Seiten der europäischen Politik wird die konkrete Gestalt auch des demokratischen Sozialstaats maßgeblich mitbestimmen. Doch der Ort der demokratischen Repräsentation von Interessen und demokratisch vermittelter gesellschaftlicher Selbststeuerung ist nach wie vor das politische Institutionensystem des Nationalstaats. Die demokratische Idee wird auf absehbare Zeit – zumal angesichts der weiteren Heterogenisierung der Europäischen Union im Zuge ihrer Erweiterungsdynamik – nur auf der nationalen Ebene (bzw. unterhalb, nicht aber oberhalb davon) effektiv verwirklicht und sozialpolitisch gewendet werden können.

Umgekehrt aber wird der demokratische Sozialstaat der von der europäischen Ebene ausgehenden „kognitiven Harmonisierung“ nationaler Wohlfahrtspolitiken rund um Konzepte und Neologismen wie „employability“, „activation“ oder „social investment“ eine alternative Vorstellung von Sozialstaatlichkeit entgegensetzen und damit längerfristig auch europapolitisch interessant und anschlussfähig werden können.

Der demokratische Sozialstaat kann gegenüber der radikalisierten Sozialstaatskritik bestehen und einen leistungsstarken Sozialstaat – nach innen wie nach außen – mit der notwendigen Legitimation ausstatten. Zugleich orientiert er die institutionelle Ausgestaltung dieses leistungsstarken Sozialstaats in Reaktion auf die Defizite und Schwächen des bestehenden sozialstaatlichen Arrangements. Im Sinne eines Leitbildes für die anstehende sozialpolitische Umorientierung sollen im Folgenden die drei Eckpfeiler des demokratischen Sozialstaats vorgestellt werden. Wir werden seine *Funktionsbestimmung*, seinen *Adressatenkreis* und seine *Leistungsprogramm* skizzieren – und daran anschließend deutlich machen, was der demokratische Sozialstaat, ganz gegen den Geist der Zeit, ausdrücklich *nicht* ist und definitiv *nicht* bezweckt.

#### *4.1. Der demokratische Sozialstaat und seine Funktion: Vom Marktversagen zur Staatsbürgergesellschaft*

Die „soziale Frage“, auf die der deutsche Sozialstaat historisch antwortete, war die Arbeiterfrage. Sein über die Jahrzehnte hinweg betriebener Auf- und Ausbau zielte auf jene sozialen Probleme, die im Zeitalter des Industriekapitalismus durch die gesellschaftsweite Ausbreitung – die „innere Landnahme“ – des Marktmechanismus entstanden. Diese historische Triebkraft sozialstaatlicher Entwicklung ist heute keineswegs bedeutungslos geworden. Die negativen externen Effekte der Marktvergesellschaftung sind und bleiben ein wichtiges Motiv sozialstaatlicher Aktivität. Doch die politische Aufgabe der Korrektur und Bekämpfung von Marktversagen kann nicht die einzige Quelle sozialstaatlicher Rechtfertigung und Legitimation bleiben – allein deswegen, weil einer an Marktexternalitäten sich abarbeitenden Sozialpolitik immer auch die Verursachung neuer Funktionsstörungen des Marktmechanismus nachgesagt und vorgehalten werden kann. Aus dieser Selbstbegründungsfalle gibt es einen Ausweg, nämlich den Sozialstaat grundsätzlich vom Prinzip der Demokratie her zu begründen und seine Funktion in erster Linie von den Erfordernissen einer demokratisch verfassten Gesellschaft her zu bestimmen. Der demokratische Sozialstaat findet seine Bestimmung nicht als Ausfallbürge des Kapitalismus, sondern als Katalysator und Garant der demokratischen Gesellschaft. Er ist Instrument einer effektiven und rationalen, demokratisch vermittelten Einwirkung dieser Gesellschaft auf sich selbst.

Es wird allgemein anerkannt, dass der Rechtsstaat mit seinen Institutionen eine notwendige Bedingung jeder demokratischen Gesellschaft darstellt, insofern er mit den gleichen Rechten gleichberechtigter Bürgerinnen und Bürger die Voraussetzungen der Demokratie sichert.

Zwar sind es die Bürgerinnen und Bürger selbst, die sich wechselseitig das gleiche Recht schulden, sich in eigener Person und im eigenen Interesse in den für sie relevanten gesellschaftlichen Entscheidungen zu vertreten. Doch nur vermittelt über den Rechtsstaat, seine Recht setzende und durchsetzende Macht gegenüber der Gesellschaft und damit auch gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern selbst, lassen sich diese wechselseitig gewährten Rechte auch wirklich dauerhaft für alle sichern. Der Rechtsstaat ist somit Voraussetzung und Instrument der Solidarität von Bürgerinnen und Bürgern, die sich wechselseitig die gleichen Rechte der gesellschaftlichen *Beteiligung* zubilligen. Um aber diese gleichen Rechte auch verwirklichen und ausüben zu können, schulden sich die Bürgerinnen und Bürger zugleich – in einem zweiten Schritt – wechselseitige *Unterstützung und Fürsorge*, die gemeinschaftliche Vorsorge vor gemeinsam geteilten Risiken sowie den Ausgleich ihrer sozialen Ungleichheiten. Denn nur so können sie alle einigermaßen vergleichbare Lebenslagen einnehmen – und nur unter deren Bedingung können sie ihre gleichen Rechte auch tatsächlich in Anspruch nehmen. Auch für diese materielle Seite ihrer Solidarität bedienen sich die Bürgerinnen und Bürger staatlicher Institutionen und Verfahren – und bedürfen deshalb neben dem Rechtsstaat auch des Sozialstaats. Der Sozialstaat ist also gleichfalls ein unverzichtbares Instrument demokratischer Solidarität: Ihm kommt die Aufgabe zu, die materiellen Voraussetzungen der Inanspruchnahme gleicher Rechte auf Partizipation in der und an der demokratischen Gesellschaft allgemein sicherzustellen. So gesehen ist der Sozialstaat die funktionale Ergänzung des Rechtsstaats: Wie dieser ist er ein fundamentales Funktionserfordernis der Entstehung und Aufrechterhaltung einer demokratischen Gesellschaft.

#### *4.2. Der demokratische Sozialstaat und seine Adressaten: Vom Arbeitnehmer zum Bürger*

Der deutsche Sozialstaat war von Beginn an kategorial auf Erwerbspersonen hin zentriert. Er hat maßgeblichen Anteil gehabt an der Durchsetzung und Strukturierung der bundesdeutschen Gesellschaft als Arbeitnehmergeellschaft. Bis heute ist er in seinen Organisations- und Leistungsstrukturen ganz auf die Sicherung der Erwerbstätigen (und ihrer abhängigen Familienangehörigen) zugeschnitten. In dieser Gestalt stellt er ein bedeutsames, eigenständiges Moment sozialer Stratifizierung und sozialer Selektivität dar: Er weist soziale Sicherheit und gesellschaftlichen Status, individuelle und kollektive Lebenschancen grundsätzlich entsprechend der relativen Position seiner Adressaten im System der Erwerbsarbeit zu. Die verteilungs- und geschlechterpolitischen Ungerechtigkeiten dieses Modells – ebenso wie seine mangelnde Zukunftstauglichkeit angesichts tiefgreifender erwerbsgesellschaftlicher Umbrüche – liegen auf der Hand und wurden hier auch bereits thematisiert.

Gemäß seiner veränderten Funktionszuschreibung als materieller Garant einer verallgemeinerten Gegenseitigkeit zwischen den Bürgerinnen und Bürgern definiert der demokratische Sozialstaat seinen Adressatenkreis anders, nämlich umfassender: Nicht mehr der Arbeitnehmer, sondern eben alle Bürgerinnen und Bürger, unabhängig von ihrer individuellen Erwerbslage und Marktchance, bilden für ihn die Adressaten sozialstaatlicher Aktivitäten.

In einer demokratischen Gesellschaft muss für alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit gleicher Teilhabe gewährleistet werden. Zwar haben sich (nicht nur) in der Bundesrepublik die Bürgerinnen und Bürger wechselseitig dazu verpflichtet, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen, und sich auf diese Weise gegenseitig davon entlastet, für einander sorgen zu müssen. Eine solche Regelung wechselseitigen Desinteresses ist in einer demokratischen Gesellschaft nicht nur möglich, sondern mit dieser hoch kompatibel, weil freiheitssteigernd und -verbürgend. Doch findet dieses Prinzip gegenseitiger Entlastung seine Grenze in den für alle Bürgerinnen und Bürger gleichen gesellschaftlichen Partizipationsansprüchen. 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 dieses gleiche Recht wahrnehmen können. Der demokratische Sozialstaat hat also – es sei nochmals betont – die Aufgabe, die Voraussetzungen gleicher gesellschaftlicher Beteiligungsrechte sicherzustellen und über Maßnahmen des sozialen Ausgleichs die dazu notwendigen vergleichbaren Lebenslagen herzustellen. Adressaten entsprechender sozialstaatlicher Aktivitäten sind – auch dies kann nicht genug hervorgehoben werden – explizit *alle* Bürgerinnen und Bürger, die nämlich auch dann von „ihrem“ Sozialstaat profitieren, wenn sie selbst keine sozialstaatlichen Leistungen beziehen. Denn dieser Sozialstaat sichert die Voraussetzungen ihrer aller Demokratie und verwirklicht gerade so ein ihnen allen gemeinsames Interesse. Dabei „begünstigt“ er diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die der sozialstaatlichen Leistungen zur Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte tatsächlich bedürfen. Doch auch allen anderen gewährt er die je individuelle Sicherheit, dass zumindest 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 immer dann, wenn sie selbst die dafür notwendigen materiellen Voraussetzungen nicht privat erwirtschaften können.

Die Bürgerinnen und Bürger sind aber nicht nur die Adressaten des demokratischen Sozialstaats, sondern zugleich auch dessen „Träger“. Denn dieser Sozialstaat ist nicht mehr (und nicht weniger) als das Instrument ihrer demokratischen Solidarität, ihrer verallgemeinerten Gegenseitigkeit, aus der sie nicht nur Leistungen beziehen können, sondern deren Leistungen und fortgesetzte Leistungsfähigkeit sie auch in sozialer Kooperation ermöglichen müssen. 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 soziale Effektivität eben dieser Solidarität sicherstellt.

Während der Adressatenkreis des demokratischen Sozialstaats jenem der bestehenden Sozialhilfe ähnelt, ist die Zuordnung von Leistungen und Belastungen den Beziehungen wechselseitiger Unterstützung nachgebildet, wie sie in den bestehenden Sozialversicherungen im Grundsatz erfolgreich organisiert worden ist und wird. Der demokratische Sozialstaat beerbt also den erwerbsarbeitszentrierten Sozialstaat um diese Struktur der Solidarität, erweitert sie jedoch über den Kreis der Arbeitnehmer hinaus auf alle Bürgerinnen und Bürger und erreicht auf diese Weise eine bislang nur von der öffentlichen Fürsorge her vertraute Allgemeinheit.

Allerdings scheinen die bestehenden Fürsorgesysteme zunächst von größerer Allgemeinheit zu sein als ein in der Solidarität zwischen Bürgerinnen und Bürgern begründeter Sozialstaat. So gewährt etwa die Sozialhilfe einen Rechtsanspruch für alle Einwohnerinnen und Einwohner, sofern sie sich legalerweise in der Bundesrepublik aufhalten. Ihnen wird das Recht zugesprochen, auf deutschem Staatsgebiet zumindest menschenwürdig leben und dafür gegebenenfalls auch sozialstaatliche Unterstützung in Anspruch nehmen zu können. Lässt nun der demokratische Sozialstaat alle Einwohnerinnen und Einwohner im Stich, die keinen Bürgerstatus haben oder denen ein solcher Status verweigert wird? Keineswegs, denn die Bürgerinnen und Bürger schulden sich nicht nur untereinander vergleichbare Lebenslagen; sie schulden zudem allen Einwohnerinnen und Einwohnern die Möglichkeit, in ihrer Mitte menschenwürdig leben zu können. An dieser moralischen Verpflichtung wird sich auch in einem demokratisch begründeten Sozialstaat nichts ändern (dürfen) – im Gegenteil: Sie wird politisch offensiver vertreten werden müssen als je zuvor. Werden im demokratischen Sozialstaat für Bürgerinnen und Bürger auf der einen und für alle anderen Einwohnerinnen und Einwohner auf der anderen Seite unterschiedliche Gründe und Begründungen sozialstaatlicher Unterstützung relevant, so folgen daraus aber nicht unterschiedliche Leistungssysteme und erst recht keine unterschiedlichen Versorgungsniveaus beider Gruppen. Würden nämlich die Einwohnerinnen und Einwohner ohne Bürgerstatus vom demokratischen Sozialstaat anders behandelt, als die Bürgerinnen und Bürger sich untereinander zu behandeln übereingekommen sind, so würden sie systematisch diskriminiert und gerade dadurch in eben jener Menschenwürde verletzt, deren Achtung sich die Bürgerinnen und Bürger gemeinsam verschrieben haben. Die Bürgerinnen und Bürger sind folglich um ihrer eigenen Überzeugungen und Prinzipien willen gehalten, über „ihren“ Sozialstaat alle Einwohnerinnen und Einwohner in ihre demokratische Solidarität einzubeziehen.

Dass dieser Inklusionsuniversalismus des demokratischen Sozialstaats in Zeiten zunehmender (und zunehmend globaler) Armutsmigration eine normativ wie politisch anspruchsvolle Konzeption darstellt, ist nur schwerlich von der Hand zu weisen. In einer weltgesellschaftlichen Konstellation, in der die Semantik der „Nation“ als Form der politischen Kommunikation von Gemeinschaft ungebrochen und die auf Inklusionschancen spekulierende Mobilitätsbereitschaft auch über große räumliche Distanzen hinweg notorisch ist, wird die Definition und Regulierung der Grenzen von gesellschaftlicher Zugehörigkeit und sozialer Berechtigung zu einem politischen Problem erster Ordnung.

Und dies ist dann auch und gerade für den demokratischen Sozialstaat ein Problem erster Ordnung, das sich nicht dadurch auflösen lässt, dass man es analytisch in den Zuständigkeitsbereich des Rechtsstaates verbannt oder aber auf die intensiven Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Union in dieser Frage verweist. Das Paradoxon bleibt bestehen: Der demokratische Sozialstaat muss seinem Selbstverständnis und seiner Begründungslogik gemäß auf universalistische Weise inklusiv sein; zugleich aber ist er ein territorial begrenztes gesellschaftliches Arrangement, dessen Inklusivität nach innen mit einer – gesellschaftlich zu verhandelnden und bestimmenden – Exklusivität nach außen erkauft wird. Das „Grenzregime“ des demokratischen Sozialstaats und seines sozialpolitischen Inklusivuniversalismus wird – soviel ist sicher – einer der konfliktträchtigsten Prüfsteine einer veränderten Politik mit dem Sozialstaat sein.

#### *4.3. Der demokratische Sozialstaat und seine Leistungen: Von der Sozialversicherung zu sozialen Diensten*

Die Basisinstitution des deutschen „Erwerbersonensozialstaats“ ist die Sozialversicherung mit ihren verschiedenen Sicherungszweigen. Der bestehende Sozialstaat ist also im Kern ein Sozialversicherungsstaat, jedenfalls insoweit, als das ausdifferenzierte System „gehobener“, statusorientierter Sozialversicherungsleistungen das politische Standardinstrumentarium zur Abgeltung sozialer Sicherungsansprüche darstellt, dem ein rechtlich und gesellschaftlich weniger geschütztes und geachtetes, subsidiäres System fürsorglicher „Sozialhilfen“ nachgeordnet wurde. Der individuelle Sozialversicherungsstatus ist dabei systemlogisch – direkt oder indirekt – an den Arbeitnehmerstatus und dessen Differenzierungen gebunden. Im Gegensatz dazu muss der demokratische Sozialstaat in dem Maße, wie er seine Adressaten als Bürger statt als Arbeitnehmer definiert, in seinem operativen Geschäft stärker auf Leistungen zur Sicherung des allgemeinen und gleichen Bürgerstatus denn auf Leistungen zur Reproduktion der relativen Vorteile des Arbeitnehmerstatus setzen. Er wird dementsprechend nicht nur die Systeme monetärer Transfers umgestalten, sondern sie zugleich durch ausdifferenzierte und hochwertige Systeme sozialer Dienstleistungen ergänzen müssen.

Die Möglichkeit, dass Menschen gleiche gesellschaftliche Beteiligungsrechte verwirklichen können, hängt wesentlich davon ab, ob sie entsprechend qualifiziert und auch dauerhaft bei der Wahrnehmung eigener Interessen unterstützt werden. In dem Maße, wie sich einerseits die Lebenslagen der Menschen zunehmend individualisieren und dadurch soziale Milieus gemeinsamer Interessen und Interessenvertretung erodieren und wie andererseits die Risiken der individuellen Lebensführung zunehmen, ist dieser Qualifizierungs- und Unterstützungsbedarf gegenüber früheren Zeiten gestiegen – und wird in Zukunft sehr wahrscheinlich weiter wachsen. Um diesen Bedarf zu decken, muss der demokratische Sozialstaat geeignete Dienstleistungen in ausreichendem Umfang und erforderlicher Qualität zur Verfügung stellen.

Da viele dieser Dienstleistungen, etwa im Bereich von Bildung und Ausbildung, nur dann hinreichend gut und für alle ausreichend angeboten werden können, wenn sie als öffentliche Güter her- und bereitgestellt werden, hat der Sozialstaat deren Produktion in die eigenen Hände, zumindest aber unter seine Kontrolle zu nehmen. Um „auf jeden Fall“ vergleichbare Lebenslagen einnehmen zu können, müssen die Bürgerinnen und Bürger von „ihrem“ Sozialstaat nicht nur (aber sicherlich auch) Sozialeinkommen beziehen, sondern sich zugleich und zunehmend einer professionellen und verlässlichen, öffentlichen Infrastruktur von Bildung, Beratung und Unterstützung bedienen können.

#### 4.4. *Stichworte gegen die geistige Situation der Zeit: Was der demokratische Sozialstaat nicht ist (und will)*

Die Philosophie des demokratischen Sozialstaats, seine Idee verallgemeinerter Gegenseitigkeit in einer sozialpolitisch integrierten demokratischen Staatsbürgergesellschaft, speist sich nicht allein aus der Kritik des bestehenden Systems sozialer Sicherung und Fürsorge, sondern auch – und mindestens ebenso sehr – aus einem massiven Unbehagen an der aktuellen sozialpolitischen Debatte. Gegen die in dieser Debatte kursierenden, ideologisch halbierten Begriffe von *Freiheit*, *Bürgerlichkeit*, *Chancengleichheit*, *Reziprozität*, *Generationengerechtigkeit* und *Problemangemessenheit*, die es im Zuge sozialstaatlicher „Reformen“ zu gewährleisten gelte, wollen wir ein Leitbild des Sozialstaats in Stellung bringen, das diese Begriffe, als maßgebliche Wertbezüge zukünftigen sozialpolitischen Handelns, auf- und in ihrer ganzen Bedeutung und Tragweite ernst nimmt.

- Das Freiheitsverständnis des demokratischen Sozialstaats zielt – anders als im herrschenden Diskurs – nicht schlicht auf „Eigenverantwortung“. Der demokratische Sozialstaat reduziert den Begriff der Freiheit nicht auf die Freiheit zur Selbsthilfe und Selbstvermarktung, sondern weiß um die vielfältigen materiellen Voraussetzungen der effektiven Wahrnehmung von Freiheitsrechten – und um die der Chance auf individuelle Eigenverantwortung stets und notwendig vorausgehende, *gesellschaftliche* Verantwortlichkeit für die Schaffung eben dieser Voraussetzungen.
- Die sozialpolitische Programmatik des demokratischen Sozialstaats zielt – im Unterschied zur gängigen, ökonomistischen Lesart der „Bürgergesellschaft“ – nicht auf öffentliche Investitionen in Wirtschaftssubjekte. Der demokratische Sozialstaat sieht seine Bürgerinnen und Bürger nicht eindimensional als Wirtschaftsbürger, die marktgerecht funktionieren und sich als Investitionsgüter rechnen müssen, sondern achtet sie in ihrer Eigenschaft als *autonome Akteure*, in deren Präferenzskala nicht eine perfekte Marktordnung, sondern ein gutes Leben, eine integrierte Gesellschaft und ein intaktes Gemeinwesen ganz oben stehen.

- Der demokratische Sozialstaat sucht in diesem Sinne auch nicht „Chancengleichheit“ – verstanden als Gleichheit der Marktchance – zu gewährleisten. Zwar ist das von ihm verfolgte Prinzip der gleichberechtigten wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen *Partizipation* durchaus chancenorientiert. Doch erschöpft sich dieses Prinzip keineswegs in der Vorstellung gleicher Startchancen, auf deren Grundlage die gesellschaftlichen Individuen dann von wechselseitigen Verpflichtungen befreit wären. Der demokratische Sozialstaat garantiert die für alle Menschen gleiche Chance, dauerhaft an den Prozeduren und Resultaten gesellschaftlicher Solidarität teilzuhaben.
- Die in den laufenden „Reform“-Debatten gängige, enge Bindung sozialer Rechte an gesellschaftliche Pflichten ist dem demokratischen Sozialstaat fremd. In der Tat sind sich dessen Bürgerinnen und Bürger wechselseitig zu Unterstützung und Hilfe entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, und der demokratische Sozialstaat organisiert eben diese verallgemeinerte Gegenseitigkeit. Doch ist die Einlösung dieser Unterstützungsverpflichtung nicht – wie dies den zunehmend radikalisierten Diskursen zur sozialstaatlichen „Aktivierung“ als Vorstellung zugrunde liegt – von der sofortigen und erwerbsarbeitsförmigen Erbringung von Gegenleistungen abhängig. Der demokratische Sozialstaat ist kein „workfare“-Staat. Denn wenn die Leistungsfähigen den Hilfsbedürftigen nur unter dieser Prämisse zu helfen bereit sind, dann ist ihre Unterstützungsleistung weniger ein Moment gesellschaftlicher Gegenseitigkeit als vielmehr ein Instrument sozialer Disziplinierung. Der demokratische Sozialstaat gibt Raum für Situationen einseitiger Hilfe und Konstellationen *marktferner* Gegenleistungen und lässt damit strikt erwerbsgesellschaftlich orientierte Normen sozialer Reziprozität hinter sich.
- Auch das dem demokratischen Sozialstaat eigene Verständnis von „Generationengerechtigkeit“ entspricht nicht jenem des dominanten politischen Diskurses. Der konstitutive Zukunftsbezug seiner Aktivitäten geht weder zu Lasten der Berücksichtigung *gegenwärtiger* Bedarfe noch auf Kosten der Einlösung *intragenerationeller* Verpflichtungen. Im Gegenteil: Die gegenwärtig lebenden Bürgerinnen und Bürger haben ein gemeinsames (und gleichsam akutes) Interesse, auch in der Zukunft in einer demokratischen Gesellschaft zu leben, müssen deshalb aber auch in der Zukunft ihre Beteiligungsrechte auf der Grundlage vergleichbarer Lebenslagen verwirklichen können. Aus diesem Grunde müssen sie „ihre“ Demokratie mitsamt den in sie eingelassenen Strukturen gesellschaftlicher Solidarität auf Dauer stellen – und im Zuge dessen auch den nachkommenden Generationen gleiche Beteiligungsrechte zusprechen bzw., soweit es in ihrer Macht steht, gewährleisten.

- Schließlich zielt sozialpolitische Intervention im demokratischen Sozialstaat nicht auf die klassische Armenhilfe. Die gegenwärtig wieder zunehmend beliebte Rede von den „Armen“ als den der öffentlichen Unterstützung „wirklich Bedürftigen“ zeugt von einer verkürzten, vergifteten Vorstellung von demokratischer Solidarität. Denn könnte man tatsächlich die „wirklich Armen“ identifizieren und sozialpolitisch adressieren, so würden sie zu der verallgemeinerten Gegenseitigkeit enthobenen Empfängern einseitiger Unterstützung – und gerade dadurch aus der Solidarität zwischen Demokraten ausgeschlossen. Insofern wird ein Sozialstaat für die Armen zwangsläufig zu einer öffentlichen Wohltätigkeitsveranstaltung, deren gesellschaftliche Unterstützung strukturell gefährdet ist. Hingegen stellt der hier anvisierte demokratische Sozialstaat ein Integrations- und Partizipationsangebot für *alle* Menschen dar, und er stabilisiert und reproduziert sich gerade über und durch die wechselseitige Anerkennung und Unterstützung aller seiner Bürgerinnen und Bürger als *politisch Gleiche* und *sozialpolitisch gleichermaßen Berechtigte*.

## 5. Der demokratische Sozialstaat: Bausteine eines neuen institutionellen Arrangements

Das vorgeschlagene Leitbild für den demokratischen Sozialstaat ist notwendigerweise allgemein. Nur in dieser Allgemeinheit (man mag auch sagen: Schlichtheit) kann es politische Akteure „leiten“, also ihnen als normatives Orientierungsraster dienen und ihre reformpolitische Phantasie wecken – und ihnen gleichzeitig ausreichend Handlungs- und Gestaltungsspielräume lassen, um den sozialpolitischen Anforderungen des Tages Rechnung zu tragen und mit anderen Akteuren politische Kompromisse auszuhandeln. Gleichwohl werden von einem Leitbild über allgemeine Zielbestimmungen hinaus auch konkretere Hinweise zur Ausgestaltung der – in unserem Fall imaginierten – Einrichtung erwartet, und zwar vornehmlich im Hinblick auf den „Bauplan“ eines veränderten sozialstaatlichen Institutionensystems und auf dessen Prioritäten bzw. Grundsatzentscheidungen in Sachen Leistungen und Finanzierung. Ohne entsprechende Anhaltspunkte bietet das Leitbild nur eine Vision, aber kein wirkliches Bild vom zukünftigen Sozialstaat – und kann dementsprechend auch nicht seine Funktion erfüllen, auch im operativen sozialpolitischen Alltagsgeschäft als Orientierungsrahmen und Richtschnur politischen Handelns zu dienen.

Wenigstens einige Skizzen zum institutionellen Arrangement wollen wir daher im Folgenden in unser Bild vom demokratischen Sozialstaat einzeichnen. Dabei zügelnd wir allerdings bewusst unsere reformpolitische Phantasie und zwingen uns, gedanklich so weit wie möglich in der Nähe des bestehenden Sozialstaats zu bleiben. Denn eine am Leitbild des demokratischen Sozialstaats orientierte Sozialpolitik wird den in der Bundesrepublik real existierenden Sozialstaat nicht neu erfinden können. Eingelassen in ein ausdifferenziertes System politischer Zuständigkeiten und Verfahrenssicherungen, beladen mit vielfältigen gesellschaftlichen Interessen, nicht zuletzt auch versehen mit langfristigen Rechtsansprüchen, erweist sich der bestehende Sozialstaat als ein komplexes, resistentes, „im Ganzen“ weder zu beherrschendes noch gar zu revolutionierendes Institutionengefüge – und damit zuletzt als mächtiger als viele seiner selbsternannten „Reformer“ mit ihren radikalen Projekten. Den bestehenden durch einen „neuen“ Sozialstaat ablösen zu wollen, wäre konzeptionell überheblich und politisch unerheblich – ein entsprechendes Leitbild für einen „neuen Sozialstaat“ daher für politische Akteure bedeutungslos. Nicht so jedoch ein *neues* Leitbild für den *bestehenden* Sozialstaat: Grundlegende Umbauten an den existierenden Sicherheits- und Fürsorgesystemen sind – aus den hier benannten (und vermutlich weiteren) Gründen – unbedingt notwendig, weshalb der demokratische Sozialstaat der Zukunft anders aussehen muss und wird als der erwerbsarbeitszentrierte Sozialstaat der Gegenwart. Gleichwohl wird dieser Sozialstaat kein „neuer“ Sozialstaat sein (können), sondern, was sein institutionelles Arrangement und seine Leistungsprogrammatisierung angeht, den real existierenden Sozialstaat in sich aufnehmen bzw. aufheben und daher mit dem bestehenden Sozialstaat „verwandt“ sein (müssen).

Wenn wir also nun in sieben Skizzen ein konkreteres Bild von der Gestalt des demokratischen Sozialstaats zeichnen, dann suchen wir gleichsam das Neue im Bekannten, das Zukünftige im Bestehenden, und stellen uns die Institutionen und Leistungen des demokratischen Sozialstaats aus den Institutionen und Leistungen des real existierenden Sozialstaats heraus vor. Dabei werden wir zudem „nur“ gängige und in den sozialpolitischen Debatten bereits (zum Teil seit geraumer Zeit) eingeführte Reformideen aufgreifen und sie in das Leitbild des demokratischen Sozialstaats einzeichnen. Denn es gilt hier und heute nicht, das sozialstaatliche Rad neu zu erfinden, sondern dem bestehenden Sozialstaat auf seinem Weg in die Zukunft eine neue Richtung zu weisen.

### *5.1. Ausweitung des Leistungsangebots und der Finanzierungsbasis*

Adressaten des demokratischen Sozialstaats sind alle Bürgerinnen und Bürger – und zwar völlig unabhängig davon, welche Position bzw. Lage im Erwerbssystem sie einnehmen und über welche individuelle Marktchance sie verfügen. Auf dem Weg hin zum demokratischen Sozialstaat muss also der Adressatenkreis ausgeweitet werden. Soll diese Ausweitung auf dem bisher verfolgten Entwicklungspfad deutscher Sozialpolitik bleiben, so müsste vor allem das bestehende System der Sozialversicherungen verallgemeinert werden. Weil notwendige Voraussetzungen ihrer aller gesellschaftlichen Teilhabe, sind Gesundheit und Pflege ebenso wie gesicherte Einkommen im Alter für *alle* Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen geschätzte und erstrebenswerte Güter und deshalb Gegenstand ihrer wechselseitigen Solidarität. Die gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherungen sind deshalb auf alle Bürgerinnen und Bürger auszuweiten; sie alle sind in die über die Sozialversicherungen vermittelte und organisierte soziale Solidarität einzubeziehen. Das besondere Einkommensrisiko von Arbeitnehmern im Fall von Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Alter wird nach Ausweitung dieser Sozialversicherungen dort hinreichend „mitversichert“. Lediglich der Verlust von Erwerbseinkommen durch Arbeitslosigkeit stellt ein spezifisches Risiko von Erwerbspersonen dar und bedarf ihrer besonderen, das heißt kategorial beschränkten Solidarität. Aber auch diese wird weiter ausgreifen müssen, als dies im Rahmen der bestehenden Arbeitslosenversicherung geschieht, indem alle Erwerbspersonen unabhängig von der Höhe ihres Einkommens in deren Solidarität einbezogen werden.

Neben der Universalisierung des Adressatenkreises der Sozialversicherungen ist die Stärkung der kommunalen und regionalen Infrastruktur sozialer Dienste erforderlich. Dort wo die Bürgerinnen und Bürger leben muss ein breit gefächertes Angebot von professionell betriebenen, allgemein zugänglichen und spontan erreichbaren sozialen Diensten bereitstehen. Gegenüber dem derzeit bestehenden Angebot bedeutet dies nicht nur die Ausweitung dieser sozialen Dienste, sondern vor allem auch deren gerechtere (personelle und räumliche) Verteilung.

Angebote der Beratung, Unterstützung und Begleitung müssen für alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen erreichbar sein, was beispielsweise heißt, dass Erziehungs- oder Schuldnerberatung nicht nur in sozialen Brennpunkten, gute Schulen und hochwertige Kinderbetreuungseinrichtungen nicht nur in den gehobenen Stadtteilen angeboten werden müssen. Auch die Bezieher durchschnittlicher oder überdurchschnittlicher Einkommen bedürfen einer öffentlichen Infrastruktur professioneller Beratung, Unterstützung und Begleitung, um im Bedarfsfall nicht auf ein privatwirtschaftliches Angebot angewiesen zu sein und durch gewinnorientierte Leistungsanbieter ausgebeutet zu werden. Dagegen benötigen gerade Bezieher unterdurchschnittlicher Einkommen und deren Kinder qualitativ „konkurrenzfähige“ öffentliche Angebote im Bereich von Bildung und Kultur, da ansonsten nicht nur ihre gesellschaftlichen Teilhaberechte in der Gegenwart verletzt, sondern – mehr noch – ihnen auch entsprechende Teilhabechancen in der Zukunft verbaut werden.

Ausdruck demokratischer Solidarität ist es, dass die Adressaten sozialstaatlicher Leistungen zugleich auch deren Finanziers sind. Der demokratische Sozialstaat wird seine Aufgaben nur dadurch erfüllen können, dass er – stärker als der bestehende Sozialstaat – *alle* Bürgerinnen und Bürger zur Finanzierung seiner Ausgaben heranzieht, gleich welches Einkommen in welcher Höhe sie beziehen. Im Steuersystem ist dazu die über lange Jahre hinweg zustande gekommene Verschiebung des Steueraufkommens zu Lasten von Arbeitnehmern und Verbrauchern zu korrigieren. Statt einseitig und zunehmend die Arbeitseinkommen und den Konsum zu besteuern, sind in Zukunft auch die anderen Einkommensarten wieder stärker – und vor allen Dingen: effektiver – steuerlich zu belasten. Bei den beitragsfinanzierten Systemen der Sozialversicherung muss dagegen die Versicherungspflicht ausgeweitet werden, so dass in Zukunft auch die Bezieher überdurchschnittlich hoher Erwerbseinkommen und auch alle Bürgerinnen und Bürger, die über weitere Einkommensquellen verfügen, zu eigenständigen Beiträgen zu den Sozialversicherungen angehalten werden. Durch einen solchen Umbau werden die beitrags- und steuerfinanzierten Systeme des deutschen Sozialstaats einander strukturell angeglichen. Wie weit allerdings dieser Angleichungsprozess getrieben werden soll, ob auf längere Sicht gar die beitragsfinanzierten in steuerfinanzierte Systeme überführt und aufgelöst werden sollten, kann und soll im Leitbild des demokratischen Sozialstaats nicht entschieden werden.

Bei einer Ausweitung der Versicherungspflicht etwa im Rahmen von Bürgerversicherungen werden neue Einkommensgruppen in den solidarischen Risikoausgleich eingebunden, wobei die Neu-Versicherten freilich nicht nur Beiträge zahlen, sondern im Bedarfsfall auch Leistungen empfangen werden. Finanzierbar sind diese Leistungen und damit die Sozialversicherungen nach Ausweitung der Versicherungspflicht nur dann, wenn die Bezieher hoher Einkommen als Beitragszahler nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit, als Leistungsempfänger jedoch *nicht* nach dem Äquivalenzprinzip behandelt werden. Die Leistungen der Sozialversicherung sind zu diesem Zweck im oberen Einkommensbereich zu deckeln, wodurch die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen in diesem Bereich ausgesetzt wird.

In der Konsequenz ähnelt das Beitragssystem in seinen Umverteilungseffekten noch stärker dem Steuersystem, unterscheidet sich von diesem vor allem noch dadurch, dass Beiträge – im Gegensatz zu Steuern – für einen definierten Leistungsbereich des Sozialstaats erhoben werden.

## 5.2. *Mindestsicherung*

Der demokratische Sozialstaat überlässt, wie sein Vorgänger, die Sicherung des Lebensunterhalts den einzelnen, steht allerdings, ebenfalls wie sein Vorgänger, in bestimmten Fällen in der Pflicht, ausfallende Einkommen zu ersetzen bzw. unzureichende Einkommen zu ergänzen. Der Umbau bei den dafür notwendigen monetären Transfers ist – neben der Ausweitung bei den Adressaten – die zweite wichtige Maßnahme auf dem Weg hin zu einem demokratischen Sozialstaat. Während sich der bestehende Sozialstaat mit seinen Sozialversicherungen auf die Lebensstandardsicherung konzentriert, die Garantie von Mindesteinkommen dagegen dem untergründigen, nachgelagerten und von den Sozialversicherungen abgetrennten System der sozialen Fürsorge überlässt, wird der demokratische Sozialstaat dem Ziel der Mindestsicherung eine größere Bedeutung zuweisen: Um gleiche Teilhabechancen für alle zu gewährleisten, hat er vor allem anderen auch diejenigen Bürgerinnen und Bürger mit ausreichend hohem Einkommen auszustatten, die dies selbst auf privatem, marktvermittelten Wege nicht schaffen. Fristet die Mindestsicherung im bestehenden Sozialversicherungsstaat, jedenfalls in normativer Hinsicht, ein Schattendasein, so wird sie im demokratischen Sozialstaat ins Zentrum seines Leistungskatalogs gerückt.

Zumindest faktisch verfügt der bestehende Sozialstaat mit der Sozialhilfe über ein Instrument sozialer Mindestsicherung. Die Mindestsicherung im demokratischen Sozialstaat unterscheidet sich von dieser Mindestsicherung jedoch durch ihre normative Aufwertung und ihre veränderte Zielbestimmung. Die Sozialhilfe soll für alle Einwohner der Bundesrepublik die Möglichkeit eines menschenwürdigen Lebens gewährleisten. Von vielen – in aller Regel von denen, deren eigene Menschenwürde davon nicht betroffen ist, – wird das mit der Menschenwürde kompatible Leistungsniveau allerdings nach unten definiert und im Sinne der Vermeidung absoluten Elends eingeschränkt. Vom demokratischen Sozialstaat dagegen wird erwartet, dass er vermittels einer geeigneten Mindestsicherung allen Bürgerinnen und Bürgern nicht nur ein menschenwürdiges Leben, sondern darüber hinaus gleichberechtigte gesellschaftliche Beteiligung ermöglicht. Auch dafür gibt es keine eindeutig definierbaren Schwellen, bei deren Unterschreitung die legitimen Beteiligungsrechte der Betroffenen eindeutig verletzt würden. Doch gewinnt das Instrument der Mindestsicherung bei der beteiligungsorientierten Zieldefinition des demokratischen Sozialstaats a priori einen definierbaren und legitimen Bezugspunkt, weil sie grundsätzlich nur in Relation zu den Lebensverhältnissen aller anderen Menschen bestimmt werden kann, die sich zur wechselseitigen Angleichung ihrer Lebenslagen verpflichten und deren gesellschaftliche Teilhabechancen infolgedessen gesichert sind.

Die Mindestsicherung im demokratischen Sozialstaat lässt sich deswegen nicht so einfach von denen nach unten korrigieren, die dieser Mindestsicherung nicht bedürfen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Mit der normativen, rechtlichen und materiellen Aufwertung der Mindestsicherung und dem Ausbau entsprechender mindestsichernder Elemente in den sozialen Sicherungssystemen lassen sich einige der genannten Leistungsdefizite des bestehenden Sozialstaats beheben. Besser als die bestehende Sozialhilfe wird diese Mindestsicherung Armut, zumindest aber die langfristige Festsetzung von Armutslagen bei bestimmten Personen und Haushalten, verhindern. Auf diese Weise wird den Prozessen zunehmender sozialer Ausgrenzung und Entkoppelung effektiv Einhalt geboten und zumindest eine relevante Gefahr für die Demokratie in Deutschland gebannt. Durch die Mindestsicherung im demokratischen Sozialstaat werden alle Bürgerinnen und Bürger – unabhängig von zuvor erworbenen Ansprüchen und zukünftigen Leistungen – ein Einkommen erhalten, das es ihnen gestattet, mit allen anderen vergleichbare Lebenslagen einzunehmen und auf dieser Grundlage ihre gleichen gesellschaftlichen Beteiligungsrechte zu verwirklichen. Damit folgt die Mindestsicherung dem aus der bestehenden Sozialhilfe bekannten Bedarfsgrundsatz, kann sie doch von bedürftigen Menschen in Anspruch genommen werden kann, wenn und sobald sie das politisch definierte Mindesteinkommen unterschreiten. Von der Sozialhilfe unterscheidet sich diese Mindestsicherung allerdings dadurch, dass ihre Leistungen nicht nach Maßgabe eines bürokratisch festgestellten Bedarfs der Individuen definiert werden. Vielmehr garantiert die Mindestsicherung im demokratischen Sozialstaat ausschließlich jenes Mindesteinkommen, das „man“ innerhalb der deutschen Gesellschaft benötigt, um als gleichberechtigte Bürgerin oder gleichberechtigter Bürger in Augenhöhe mit allen anderen Bürgerinnen und Bürgern, eben als gleichberechtigtes Mitglied der demokratischen Gesellschaft, leben zu können.

Dass diese reformierte Mindestsicherung auch auf die zunehmende Gefahr einer Lockerung des gesellschaftlichen Zusammenhalts reagiert, muss sich in der Art und Weise ausdrücken, wie sie organisiert und geleistet wird. Grundsätzlich können Grundsicherungssysteme auch als Motoren der gesellschaftlichen Spaltung wirken – und zwar vor allem dann, wenn sie als eigenständige Leistungsprogramme für Unterversorgungslagen am gesellschaftlichen Rand eingerichtet worden sind. Deshalb ist die hier vorgestellte Mindestsicherung so weit wie möglich in die bestehenden Sozialversicherungen einzubauen. Die auf diese Weise „gesockelte“ Arbeitslosenversicherung ist dann ausnahmslos für diejenigen Bürgerinnen und Bürger zuständig, die erfolglos versuchen, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu bestreiten. In der Gesetzlichen Rentenversicherung wird die bestehende, erst vor wenigen Jahren auf Betreiben der rot-grünen Bundesregierung eingeführte Grundsicherung institutionell gestärkt, so dass alle alte Menschen mindestsichernde Renten beziehen, selbst wenn sie keine hinreichenden Versicherungsansprüche erworben haben und bislang auf (ergänzende) Sozialhilfe angewiesen sind. Auszubildenden, die einen eigenen Haushalt führen, kann im Rahmen der staatlichen Ausbildungsförderung ebenfalls eine Mindestsicherung gewährt werden.

Lediglich für diejenigen Bürgerinnen und Bürger im erwerbsfähigen Alter, die zeitweilig oder dauerhaft keiner Erwerbsarbeit nachgehen (können) und sich auch nicht in einer Ausbildung befinden, ist ein eigenständiges System der Grundsicherung zu schaffen. Dabei sollte ein deutlicher Abstand zur – davon zu unterscheidenden – kommunalen Sozialhilfe gewahrt werden, damit diese (wieder) ihre ursprüngliche Funktion als „letztes soziales Netz“ erfüllen kann, nämlich Menschen „in besonderen Lebenslagen“ und in außergewöhnlicher Not zu unterstützen.

Die Ausweitungen auf der einen Seite machen Einschränkungen auf der anderen Seite notwendig. Wenn die mindestsichernden Elemente des deutschen Sozialstaats ausgebaut und aufgewertet werden, dann müssen vermutlich zumindest kleinere Einbrüche dort in Kauf genommen werden, wo bislang die besonders ausgeprägte Kompetenz des bestehenden Sozialstaats liegt, also bei der Status- und Lebensstandardsicherung. Mit der Höhe der jeweiligen Einkommen fährt der demokratische Sozialstaat seine Bemühungen um die Status- und Lebensstandardsicherung zurück, weswegen etwa bei den Sozialversicherungen die „Renditen“ der einkommensstarken Beitragszahler auf ihre Beiträge mit deren Höhe sinken werden. Auf diese Weise mutet der demokratische Sozialstaat den Menschen mit überdurchschnittlich hohem Einkommen eine höhere lebensphasenbezogene Flexibilität hinsichtlich ihres Lebensstandards und eine größere Unsicherheit hinsichtlich ihrer einmal erworbenen Statuspositionen zu. In dem Maße, wie dies vorrangig einkommensstarke Haushalte (be-)trifft und der Sozialstaat dafür in Zukunft allen Bürgerinnen und Bürgern vergleichbare Lebenslagen und die demokratische Teilhabe sichern hilft, ist diese Zumutung vertretbar: Sie wird durch die Besserstellung der Schlechtestgestellten qua Mindestsicherung gerechtfertigt. Menschen, die sich diese Flexibilität nicht zutrauen und dieser Unsicherheit nicht aussetzen wollen, müssen in eigener Verantwortung Vorkehrungen treffen – und können dies aufgrund ihrer höheren Einkommen auch. Sie werden ihren einmal erworbenen Lebensstandard über private Versicherungen absichern und so die Leistungen etwa der sozialstaatlichen Arbeitslosen- oder Rentenversicherung ergänzen. Auf der Grundlage einer die allgemeine und gleiche gesellschaftliche Teilhabe gewährleistenden Mindestsicherung und nur für den oberen Bereich der Status- und Lebensstandardsicherung erweist sich damit das einschlägige Programm der Privatisierung und der Förderung von „Eigenverantwortung“ als eine – in Grenzen – vertretbare und realistische sozialpolitische Strategie.

Der Vorschlag, die lebensstandardsichernden Elemente des Sozialstaats zugunsten seiner mindestsichernden Verbürgungen zu relativieren, trifft auf die Kritik all jener, die sich dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit besonders verpflichtet fühlen und es als ein unaufgebbares Grundprinzip bundesdeutscher Sozialstaatlichkeit ausgeben. Deren Kritik ist jedoch wenig überzeugend. Der demokratische Sozialstaat ist – im Bereich und im Maße seiner Intervention – auf Gleichheit geeicht. Er garantiert die Gleichheit der Lebensbedingungen seiner Bürgerinnen und Bürger im Sinne ihrer Ausstattung mit einem vergleichbaren Sockel an Einkommensansprüchen und Dienstleistungsangeboten, um ihnen allen die gleiche Chance gesellschaftlicher Partizipation zu gewährleisten.

Die wechselseitige Zusicherung eines Mindestmaßes an sozialer Sicherheit, unter das niemand – gleich in welcher Lebenslage er oder sie sich befindet – fallen kann und im Sinne effektiver sozialer Beteiligungsrechte auch nicht fallen darf, bezeichnet den normativen Grundkonsens der demokratischen Bürgergesellschaft und ihres Sozialstaats. Für die Ausgestaltung der monetären Transfers desselben bedeutet dies, jeweils im Maße der finanziellen Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft zu maximierende Minima zu definieren und zu garantieren. Soziale Differenzierungen und „leistungsgerechte“ Einkommen oberhalb dieser Minima werden im demokratischen Sozialstaat keineswegs verschwinden; für sie gibt es in der demokratischen Gesellschaft zudem und vor allem den Markt und dessen Mechanismen.

### 5.3. Öffentliche Güter

Der öffentliche Konsum ist in Deutschland über die letzten Jahrzehnte hinweg rückläufig und im Vergleich mit dem privaten inzwischen unterentwickelt. Im Bereich der öffentlichen Güter ist die Bundesrepublik damit zu einem Entwicklungsland geworden. Beim Umbau des bestehenden Sozialstaats wird diese Tendenz umgekehrt und der öffentliche Konsum durch Investitionen in öffentliche Güter angekurbelt werden müssen. Indem der öffentliche Konsum zum privaten aufschließt, beginnt mit dem demokratischen Sozialstaat ein „Zeitalter der öffentlichen Güter“.

Was öffentliche Güter sind, welche Produkte und Dienstleistungen als öffentliche Güter bereit gestellt werden sollen, ist bereits eine politische Frage. Die allgemeine Definition, der zufolge öffentliche Güter diejenigen Güter sind, von deren Gebrauch niemand ausgeschlossen werden kann bzw. darf, ist weder hinreichend noch trennscharf. Für den demokratischen Sozialstaat gelten all diejenigen Produkte und Dienstleistungen als öffentliche Güter, deren gemeinsame Nutzung für die Lebenschancen der Menschen und ihre gesellschaftliche Beteiligung maßgeblich ist. Der Zugang zu diesen Gütern wird – jedenfalls in einer demokratischen Gesellschaft – erstrangig vom Bedarf der Menschen her begründet und darf aus diesem Grunde nicht, zumindest nicht letztgültig, durch deren jeweilige Kaufkraft bestimmt werden. Niemand darf vom Gebrauch solcher Güter ausgeschlossen werden. Diesen Universalismus der öffentlichen Güter aber muss (und kann letztendlich nur) der demokratische Sozialstaat gewährleisten. Öffentliche Güter sind zudem ein eminent wichtiger Faktor gesellschaftlicher Integrations- und volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Ihr kollektiver Nutzen ist größer als der individuelle Nutzen derer, die von den jeweiligen Gütern unmittelbar profitieren. Werden öffentliche Güter nur in unzureichendem Ausmaß oder in schlechter Qualität bereitgestellt, entsteht der gesamten Gesellschaft und ihrer Volkswirtschaft ein Schaden, der die Summe der individuellen Nachteile bei weitem übertrifft. Als Grundlage einer demokratischen Gesellschaft und einer leistungsstarken Volkswirtschaft steht die Bereitstellung öffentlicher Güter in der gemeinsamen Verantwortung aller Bürgerinnen und Bürger, der sie vor allem vermittelt über ihren Sozialstaat nachkommen.

Dem demokratischen Sozialstaat der Zukunft gelten insbesondere soziale Dienste der Beratung, Unterstützung und Begleitung, ferner Bildung, Erziehung und Kultur, schließlich die öffentliche Sicherheit als öffentliche Güter. Um vergleichbare Lebenslagen und damit die Voraussetzung allgemeiner und gleicher Beteiligung sicherzustellen, sind die Bürgerinnen und Bürger unter den Bedingungen pluralisierter und flexibilisierter Lebensverhältnisse zunehmend auf Beratung, Unterstützung und Begleitung angewiesen. Insbesondere für Kinder gewinnen Bildung und Erziehung, aber auch kulturelle und sportbezogene Angebote an Bedeutung. Eine individuelle Förderung im Kindergarten und in der Grundschule, eine qualifizierte Bildung und Ausbildung danach, ein niedrigschwelliges Angebot von Gesundheitsdiensten auf der einen, Bibliotheken und Musikschulen, Sportmöglichkeiten usw. auf der anderen Seite wird für den Lebensweg aller Kinder zunehmend wichtiger. Aber auch Erwachsenen, insbesondere Erwerbspersonen, ist der Zugriff auf öffentliche Angebote der Aus- und Weiterbildung sowie auf Gesundheitsdienste zu gewährleisten, um ihnen die dauerhafte Pflege und Reproduktion ihres Arbeitsvermögens zu ermöglichen. Die zunehmende soziale und kulturelle Heterogenität auch der Bundesrepublik lässt die Bedeutung einer vielfältigen und lebendigen Kulturlandschaft wachsen. Dazu zählen nicht nur Theater, Museen oder Bibliotheken, sondern insbesondere auch Sprachkurse sowie Bildungs- und Qualifizierungsangebote für neu zuwandernde Menschen ebenso wie für Migrantinnen und Migranten der zweiten und dritten Generation. Zu den Bedingungen von sozialer Integration und demokratischer Teilhabe gehören schließlich auch der Schutz vor gewaltsamen Übergriffen und die Möglichkeit, sich angstfrei im öffentlichen Raum zu bewegen. Auch wenn vermutlich die realen Bedrohungen nicht zugenommen haben, so ist durch die wachsende Unübersichtlichkeit einer pluralisierten und flexibilisierten Gesellschaft der Sicherheitsbedarf der Bürgerinnen und Bürger offenbar gewachsen. Diesem Sicherheitsbedarf in einer Weise gerecht zu werden, die die bürgerlichen Freiheitsrechte wahrt und nicht zu Lasten der Garantie sozialer Teilhaberechte geht, ist eine genuine Aufgabe des demokratischen Sozialstaats.

Alle diese Güter sind in dem doppelten Sinne öffentliche, dass sie allen Bürgerinnen und Bürgern zugänglich sein müssen und zudem nur in öffentlicher Verantwortung in zufrieden stellender Weise erstellt werden können. Wie etwa im Falle von Bildung und Gesundheit sind sie zumeist Vertrauens- und kooperative Güter, die nur dann verlässlich und professionell produziert werden können, wenn sich die jeweils Beteiligten nicht als Anbieter und Konsumenten gegenüberstehen. Zudem können sie in öffentlicher Regie produktiver bereitgestellt werden, als wenn sie der einzelwirtschaftlichen Logik von Angebot und Nachfrage unterworfen werden. Weil häufig überaus komplexe Güter, überfordern sie die Möglichkeiten einzelwirtschaftlicher Akteure – und zwar die Bedarfsdefinition von privaten Konsumenten ebenso wie die Investitions-, Produktions- und Distributionsentscheidungen von privaten Anbietern. Deshalb werden die sozialen Dienste der Beratung, Begleitung und Unterstützung, der Bildung, Erziehung und Kultur sowie der öffentlichen Sicherheit nur als öffentliche Güter in dem gesellschaftlich erforderlichen Umfang und der demokratisch gebotenen Allgemeinheit bereitgestellt.

Demzufolge ist der wachsende Bedarf an öffentlichen Gütern vor allem an den Sozialstaat adressiert, der ein quantitativ ausreichendes und qualitativ überzeugendes Angebot sicherzustellen hat.

Verbunden mit diesem Angebot muss der demokratische Sozialstaat zugleich auch die Rechte der Konsumenten öffentlicher Güter verbessern. Als private Konsumenten sind die Bürgerinnen und Bürger zumindest einigermaßen erfahren und selbstbewusst, zudem mit Konsumentenrechten ausgestattet, um ihre Interessen gegenüber den privaten Anbietern durchzusetzen. Beim Konsum öffentlicher Güter sieht es dagegen anders aus: Nutzer von Beratungseinrichtungen, aber auch die Eltern von schulpflichtigen Kindern haben im Normalfall weder das notwendige Selbstbewusstsein, ihre Nutzungsinteressen gegenüber den anbietenden Einrichtungen zu artikulieren, noch ausreichende Rechte, um diese Interessen auch effektiv durchzusetzen. Der demokratische Sozialstaat muss daher die Konsumenten öffentlicher Güter mit stärkeren Rechten und dabei vor allen Dingen mit der Macht ausstatten, bei den Leistungsanbietern standardisierte Produkte abzulehnen und individualisierte Angebote einzuklagen. Gegenüber den entsprechend selbstbewussteren Konsumenten müssen die Leistungsanbieter öffentlicher Güter, wie bereits die Produzenten privater Konsumgüter, aus der „fordistischen Massenproduktion“ aussteigen und stattdessen maßgeschneiderte Angebote in der medizinischen Versorgung, der Kindererziehung oder der Bildung und Ausbildung bereitstellen. Im „Zeitalter der öffentlichen Güter“ werden die Bürgerinnen und Bürger ihre Konsumneigungen zusehends stärker auf den öffentlichen Konsum hin verlagern, dabei aber nicht an Freiheit verlieren, sondern im Gegenteil durch ein reichhaltiges und individualisiertes Güterangebot an Freiheit gewinnen.

Indem der demokratische Sozialstaat öffentliche Güter in ausreichendem Umfang zum allgemeinen Gebrauch bereitstellt, wirkt er sozial ausgleichend – und entlastet die Gesellschaft etwas in der Aufgabe, über Transferleistungen unterschiedliche Einkommen auszugleichen. Während sie bei der Verteilung des Volkseinkommens benachteiligt werden, haben nämlich im demokratischen Sozialstaat auch die Bezieher unterdurchschnittlicher Einkommen gleichen Zugang zu den für ihre soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe relevanten Gütern. Das sozialstaatliche Angebot öffentlicher Güter relativiert so Ungleichheiten in der primären Einkommensverteilung (bzw. oberhalb der allgemeinen Mindestsicherung) und macht diese Ungleichgewichte – wenn auch natürlich nur bis zu einem gewissen Grad – für eine Demokratie „erträglich“. Schließlich stimuliert der demokratische Sozialstaat durch seine Investitionen in öffentliche Güter die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Investitionen werden auf diese Weise nämlich zielsicher in Bereiche der gesellschaftlichen Produktion gelenkt, in denen sie, weil personal- und nicht kapitalintensiv, besonders beschäftigungswirksam sind. Der demokratische Sozialstaat generiert damit zusätzliches Erwerbseinkommen, was nicht nur ihn selbst auf der Ausgabenseite entlastet und auf der Einnahmenseite stärkt, sondern zudem positive volkswirtschaftliche Folgeeffekte nach sich ziehen wird.

Durch den Ausbau bei den sozialen Diensten wird der demokratische Sozialstaat billiger sein als der nachsorgende Sozialstaat der Gegenwart – zumindest in dem Sinne, dass soziale Probleme frühzeitig nicht nur besser, sondern in der Regel auch mit weniger Aufwand bearbeitet werden können. Doch wird man diesen strukturellen Kostenvorteil des vorsorgenden Sozialstaats kaum an einer sinkenden Sozialleistungsquote ablesen können. Denn zunächst einmal ist der Umbau im Sinne eines solch vorsorgenden Sozialstaats mit hohen Investitionen verbunden. Die notwendigen sozialen Dienste stehen noch nicht in dem erforderlichen Umfang und in der wünschenswerten Qualität zur Verfügung, die dafür erforderliche Infrastruktur muss in Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Einrichtungen erst noch geschaffen werden. Wenn sich dann auf Grundlage dieser Einstiegsinvestitionen die Erfolge und die Kostenvorteile einer konsequenten Vorsorge einstellen, dann wird der vorsorgende Sozialstaat gleichwohl – und scheinbar paradoxerweise – von Jahr zu Jahr teurer. In der Produktion der sozialen Dienste lassen sich nämlich prinzipiell nur geringere Rationalisierungsgewinne erzielen als bei der Produktion von Waren und industriebezogenen Dienstleistungen. Wegen dieses strukturellen Rationalisierungsdefizits muss im demokratischen Sozialstaat ein stetig wachsender Anteil des gesellschaftlich verfügbaren Einkommens dafür eingesetzt werden, das einmal erreichte Niveau an Beratung, Unterstützung und Begleitung, an Bildung, Erziehung und Kultur aufrechtzuerhalten. Auch wenn also Vorsorge in der Tat billiger ist als Nachsorge, ist nicht nur für den Umbau hin zum demokratischen Sozialstaat, sondern auch für dessen Erhalt nach dem Umbau letztlich „mehr“ und nicht „weniger“ Staat notwendig. Der demokratische Sozialstaat ist daher – wie der bestehende Sozialstaat – teuer. Aber weil er die Leistungen erbringen kann, die gesellschaftlich von ihm gewünscht und erwartet werden, ist er – im Gegensatz zum Sozialstaat heute – nicht *zu* teuer.

#### *5.4. Demokratisierung der Leistungserbringung und kooperativer Staat*

Der demokratische Sozialstaat wird seine Leistungen nur in Kooperation mit gesellschaftlichen Einrichtungen und Akteuren erbringen können und auf diese Weise den typisch deutschen Weg des kooperativen Sozialstaats fortsetzen. In der Bundesrepublik hat sich bekanntlich historisch ein pluraler „Wohlfahrtsmix“ entwickeln können. In Kooperation sowohl untereinander wie mit staatlichen Instanzen bewältigen gesellschaftliche Akteure, allen voran die Wohlfahrtsverbände, sozialpolitische Aufgaben und werden dabei von staatlichen Entscheidungen ebenso beeinflusst wie sie ihrerseits staatliche Entscheidungen beeinflussen können. In international vergleichender Perspektive hat sich dieses Arrangement als äußerst effizient erwiesen – und zwar gerade dort, wo es um die Bereitstellung sozialer Dienste geht. Wegen ihrer Nähe zu den gesellschaftlichen Problemlagen und ihren Möglichkeiten, in der Gesellschaft selbst vorhandene Ressourcen der Problembewältigung zu mobilisieren, sind nicht-staatliche Einrichtungen häufig besser geeignet, diese Dienste zu erbringen. Der demokratische Sozialstaat sucht also die Kooperation mit nicht-staatlichen Einrichtungen – und bleibt auch in dieser Hinsicht „pfadabhängig“, also seinem historischen Entwicklungsmuster verbunden.

Er nimmt diese Einrichtungen buchstäblich „in Dienst“ und damit vielfältigen Einfluss auf deren Arbeit – nicht nur über Zuschussvergabe und Leistungsverträge, sondern auch über die Definition und Kontrolle von Qualitätsstandards, über eine öffentliche Bedarfs- und Sozialplanung sowie über die Förderung und Moderation sozialpolitischer Netzwerke. Im Gegenzug wiederum nehmen diese Einrichtungen Einfluss auf den Sozialstaat, indem sie um die Vergabe öffentlicher Zuschüsse und Leistungsverträge werben, Qualitätsstandards und Planungsprozesse prägen und die Entscheidungen in sozialpolitischen Netzwerken mitbestimmen. Ihre Einflusschancen werden dabei maßgeblich durch die erwiesene Professionalität ihrer Arbeit, aber auch (und damit zusammenhängend) von ihrer öffentlichen Akzeptanz bestimmt.

Durch die Struktur wechselseitiger Einflussnahme durchbricht dieses wohlfahrtsgesellschaftliche Arrangement den berüchtigten Dualismus von „Staat“ und „Gesellschaft“ in sozialpolitischer Absicht. In der Zukunft wird dieses Arrangement allerdings ein größeres Maß an Transparenz und Verlässlichkeit aufweisen müssen. Das Zusammenspiel von sozialstaatlichen Instanzen und wohlfahrtsgesellschaftlichen Einrichtungen muss auch für Dritte einsichtig sein, damit es öffentlich kontrolliert werden kann. Nur so lässt sich die Gefahr von Kartellbildungen und Misswirtschaft, lassen sich etwa der Ausschluss unliebsamer Einrichtungen oder die Leistung überhöhter Zuwendungen verhindern. In dieser Hinsicht mag auch mehr Wettbewerb zwischen den nicht-staatlichen Einrichtungen notwendig sein, was aber nicht gleichbedeutend mit „mehr Markt“ sein muss – und nach den Erfahrungen im Bereich der Pflegedienstleistungen auch tunlichst nicht sein sollte. Neben der größeren Transparenz wird der demokratische Sozialstaat in der Zukunft auch eine größere Verlässlichkeit in das Zusammenspiel mit den nicht-staatlichen Einrichtungen bringen müssen, um deren soziale Arbeit auf Dauer zu stellen und ihnen damit auch die Möglichkeit zu geben, soziale Dienste mit der erforderlichen Professionalität anzubieten.

Insofern er zur Erfüllung seiner Aufgaben auf nicht-staatliche Kooperationspartner angewiesen ist, ist der demokratische Sozialstaat demnach kein „starker Staat“. Genauso wenig ist er aber ein „schwacher Staat“, muss er doch im Rahmen seiner Kooperationsverhältnisse die Macht haben, die notwendigen finanziellen Ressourcen bei den Bürgerinnen und Bürgern einzuholen und seine Kooperationspartner bezüglich des Umfangs und der Qualität ihrer Leistungen zu kontrollieren. Vor allem durch diesen „Kooperatismus“ wird der demokratische Sozialstaat im internationalen Vergleich als der typisch deutsche Sozialstaat erkennbar – und mit dem bestehenden Sozialstaat und dessen Eigenarten verbunden – bleiben.

### *5.5. Sozialer Ausgleich über Beiträge und Steuern*

Die Finanzierungsprobleme des bestehenden Sozialstaats lassen sich beim Umbau hin zum demokratischen Sozialstaat vor allem dadurch lösen, dass die sozialstaatlichen Belastungen verallgemeinert, nämlich auf die Schultern aller Bürgerinnen und Bürger gelegt werden.

Bei der Aufteilung dieser Belastungen geht es aber nicht nur darum, die Finanzierung der Ausgaben sicherzustellen und dabei die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu fördern, zumindest aber nicht zu beeinträchtigen. Über die Verteilung seiner Belastungen betreibt der demokratische Sozialstaat auch den sozialen Ausgleich und gewährleistet dadurch vergleichbare Lebenslagen. Die demokratische Gesellschaft gibt Raum für gerechtfertigte soziale Ungleichheiten, muss aber deren Ausmaß begrenzen – und zwar auf ein Maß, das mit den gleichen gesellschaftlichen Beteiligungsrechten aller verträglich und kompatibel ist. Als ein Instrument der demokratischen Gesellschaft hat der Sozialstaat maßgeblich an dem notwendigen Ausgleich von zu großen und ungerechtfertigten sozialen Ungleichheiten Anteil – und zwar vermittelt nicht nur über eine Leistungsprogrammatik, die allen Bürgerinnen und Bürgern zumindest ein Mindesteinkommen sichert und ihnen allen den Zugang zu öffentlichen Gütern gewährt, sondern auch über die Verteilung der zur Finanzierung seiner Ausgaben notwendigen Belastungen.

Um diesen sozialen Ausgleich leisten zu können, muss der demokratische Sozialstaat das in der Bundesrepublik gegenwärtig geradezu systematisch missachtete Leistungsfähigkeitsprinzip wieder in Kraft setzen. Bei der Bemessung der Belastungsfähigkeit seiner Steuerpflichtigen muss er wieder Gleichheit walten lassen und ökonomisch gleiche Tatbestände auch gleich behandeln. Diese Gleichbehandlung spiegelt die basale Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger, die sich wechselseitig die gleichen Rechte und Pflichten schulden und die deshalb auch von „ihrem Sozialstaat“ grundsätzlich gleichermaßen ins Recht gesetzt und in die Pflicht genommen werden müssen. Auf dieser Grundlage der Gleichheit hat der demokratische Sozialstaat bei der Festsetzung der steuerlichen Belastung dann jedoch eine bewusste Ungleichheit durchzusetzen, nämlich höhere Einkommen stärker und Vermögen überhaupt wieder zu belasten. Mit dieser ungleichen Behandlung seiner Steuerpflichtigen reagiert der demokratische Sozialstaat auf die ökonomischen Ungleichheiten zwischen den Bürgerinnen und Bürgern – und stimmt diese Ungleichheiten mit ihrer politischen Gleichheit ab.

In diesem Sinne wird der demokratische Sozialstaat, im Unterschied zur derzeit praktizierten Besteuerung, die unterschiedlichen Faktoreinkommen gleich behandeln und damit den Zustand „bevorzugter“ Belastung der Einkommen aus abhängiger Beschäftigung revidieren; er wird die Zone progressiver Besteuerung aus dem Bereich der mittleren in den Bereich der überdurchschnittlich hohen Einkommen verschieben und so höhere Einkommen stärker belasten als bisher; Vermögen wird er besteuern, da selbstverständlich auch Vermögen die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen mitbestimmen; schließlich wird er die intergenerationelle Weitergabe von Vermögen an Erben durch eine höhere Erbschaftssteuer begrenzen. Sollte im Zeitalter der Globalisierung der deutsche Staat zu diesen steuerpolitischen Reformen nicht (mehr) die notwendige Souveränität besitzen und die Besteuerung gemäß der Leistungsfähigkeit gegenüber den einkommens- und vermögensstarken Marktakteuren mit „exit“-Optionen nicht durchsetzen können, so muss und kann er diese Souveränität auf dem Weg inter- und supranationaler Kooperationen zurückgewinnen.

Anstelle des Leistungsfähigkeitsprinzips gilt in den bestehenden Sozialversicherungssystemen das Äquivalenzprinzip, zumindest wird es bei der Beitragsbemessung und im Leistungsrecht legitimatorisch in Anspruch genommen. Der demokratische Sozialstaat der Zukunft dagegen wird das Äquivalenzprinzip einerseits durch die beitragsindifferente Deckelung der Leistungen und andererseits durch deren Sockelung über mindestsichernde Elemente konterkarieren, sprich für den oberen und den unteren Einkommensbereich außer Kraft setzen und in seinen Wirkeffekten auf die mittleren Einkommen begrenzen. Auf diese Weise wird das bislang dem Steuersystem vorbehaltene Prinzip der Leistungsfähigkeit auch den beitragsfinanzierten Sozialversicherungen gegenüber in Anschlag gebracht.

Zur Finanzierung des Sozialstaats haben aber auch die Unternehmen beizutragen. Das fordern vor allem die Gewerkschaften – und bestehen insbesondere auf dem Prinzip der paritätischen Finanzierung der Sozialversicherungen. Faktisch handelt es sich bei den Arbeitgeberbeiträgen allerdings um staatlich verordnete Lohnbestandteile, die, weil von den Arbeitgebern in ihre Kalkulationen mit einbezogen, in tarifpolitischen Auseinandersetzungen immer mit verhandelt werden. Mögen auch in der Vergangenheit gute Gründe für paritätische Beitragszahlungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gesprochen haben: Im demokratischen Sozialstaat der Zukunft zählen diese Gründe nicht länger. Die Entkoppelung des sozialen Schutzes vom Arbeitsverhältnis bzw. vom Arbeitnehmerstatus macht eine Abkehr vom Paritätsprinzip unumgänglich. Nach der Ausweitung der Sozialversicherungen über den Kreis der abhängig Beschäftigten hinaus „fehlt“ vielen Versicherten ein Arbeitgeber, der einen Teil der Versicherungsbeiträge übernehmen könnte. Deswegen müssen in allgemeinen Sozialversicherungen auch die Arbeitnehmer auf einen Zuschuss ihrer Arbeitgeber „verzichten“ und ihre Beiträge selbständig und vollständig einzahlen, dazu allerdings – gegebenenfalls mit gesetzlicher Unterstützung – ihren Unternehmen gegenüber die Auszahlung ihres gesamten, um die arbeitgeberseitigen „Soziallohnanteile“ ergänzten Lohns durchsetzen. Doch vollkommen unabhängig von der Frage der paritätischen Beitragsfinanzierung sollte der demokratische Sozialstaat die Unternehmen grundsätzlich zur Finanzierung seiner gesellschaftlich notwendigen Ausgaben heranziehen. Denn nicht zuletzt auch sie profitieren von einem funktionierenden System der sozialen Sicherung und Fürsorge und werden von dessen Umbau im Sinne eines vorsorgenden Sozialstaats noch einmal zusätzlich profitieren. Um jedoch nicht diejenigen Unternehmen zu benachteiligen, die vergleichsweise (relativ zum Kapitaleinsatz) viele Arbeitnehmer beschäftigen, sollte die sozialstaatliche Belastung der Unternehmen über das Instrument eines an der Nettowertschöpfung orientierten Beitrages erfolgen. Im Gegensatz zu den bisherigen Arbeitgeberbeiträgen stellt eine solche „Wertschöpfungsabgabe“ einen eigenständigen Beitrag der Unternehmen zur Finanzierung sozialstaatlicher Aufgaben dar – und wäre als solcher in der Tat ein Novum in der Geschichte deutscher Sozialpolitik.

### 5.6. *Individualisierung von Leistungen und Belastungen*

Der Adressatenkreis des demokratischen Sozialstaats ist die Gesamtheit seiner Bürgerinnen und Bürger – und damit ein Kollektiv von Individuen, die zwar (zumeist) in sozialen Gemeinschaften, in Nachbarschaft, in Familien und Paarbeziehungen leben, die jedoch ihre gemeinschaftlichen Zusammenhänge und Bindungen selbst wählen – und dies in einer liberalen Gesellschaft auch können müssen. Im Gegensatz zum bestehenden Sozialstaat wird der demokratische Sozialstaat deshalb nicht bestimmte Lebensformen als gesellschaftliche Normalität voraussetzen und damit weder die Erfüllung entsprechender Normalitätsannahmen belohnen noch deren „Missachtung“ bestrafen. Der Sozialstaat erfüllt in dieser Weise nicht nur eine elementare Forderung der liberalen Demokratie, sondern reagiert damit auch auf jenen grundlegenden Wandel der privaten Lebensformen, den man gemeinhin als „Individualisierung“ bezeichnet und der für einen guten Teil der Leistungsmängel des bestehenden Sozialstaats verantwortlich ist.

In Reaktion auf besagte Individualisierung der privaten Lebensformen wird der demokratische Sozialstaat auch 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 der Steuerpflichtigen und Beitragszahler verteilen. Beispielsweise werden Ehepartnern weder zusätzliche Rechte zugestanden noch zusätzliche Pflichten auferlegt. Besondere Rechte und Pflichten zwischen Ehepartnern ergeben sich dann aus privaten Vereinbarungen, die vom Sozialstaat solange geachtet werden sollten, als dies nicht zur Benachteiligung anderer Ehepaare führt. So müssten im Rentenleistungsrecht die ausschließlich aus dem Tatbestand der Ehe abgeleiteten Ansprüche, wie etwa die Witwen- und Witwerrente, auslaufen. Unter den Bedingungen pluraler Lebensformen sind diese Ansprüche als partikuläre Privilegien immer weniger zu rechtfertigen. Dagegen sollten Ehepaare – in systematischer Fortsetzung ihres gemeinsamen Haushalts – ein Rentensplitting wählen können, so dass alle während ihrer Ehe erworbene Anwartschaften zwischen beiden Partnern aufgeteilt und unterschiedliche Rentenansprüche ausgeglichen werden können. Aufgegeben wird dagegen das Ehegattensplitting im Steuerrecht: Sollte dessen Lenkungsziel die Förderung der Familie sein und zur Kompensation familienbezogener Lasten dienen, dann wird bzw. kann dieses Ziel nicht erreicht werden, da sich Ehe und Familie in zunehmendem Maße voneinander entkoppeln. Sollte das Lenkungsziel hingegen die Förderung der standesamtlich geschlossenen Ehe sein, dann wird dieses Ziel zwar zweifellos erreicht, ist jedoch angesichts fortschreitender Pluralisierung der Lebensformen als solches zunehmend unplausibel.

Auch in der Beziehung zwischen Eltern und Kindern wird der demokratische Sozialstaat seine Leistungen und Belastungen „individualisieren“, nämlich die Unterhaltspflichten außerhalb der Phase der Versorgung und Erziehung minderjähriger Kinder deutlich reduzieren und sie durch sozialstaatliche Leistungen ersetzen.

Ohne Eltern gegen Kinderlose ausspielen zu wollen und zu müssen lässt sich feststellen, dass derartige Unterhaltspflichten asymmetrisch verteilt sind und deshalb einseitig erwachsene Kinder mit alten Eltern bzw. Eltern mit erwachsenen Kindern benachteiligen. Statt die Solidarität zwischen Eltern und Kindern über die Phase der Kindheit hinaus zu fördern, belasten sie deren Solidarität – mit der Gefahr, sie durch Überforderung zu ersticken. Befreit der Sozialstaat Kinder von alten Eltern und Eltern mit erwachsenen Kindern dagegen von derartigen Unterhaltspflichten, kann er generationenübergreifende Solidarität freisetzen, zumal er – etwa im Steuerrecht – durchaus die Möglichkeit hat, entsprechende Solidaritätsleistungen anzuerkennen und zu fördern. Eine systematische Ausnahme von dem regulativen Prinzip der „Individualisierung“ macht der demokratische Sozialstaat hingegen mit Blick auf Fragen des Kinderlastenausgleichs. Lasten, die aus der Versorgung und Erziehung von Kindern in einem privaten Haushalt erwachsen, müssen bei den Erziehungsberechtigten, denen die Versorgung und Erziehung ihrer Kinder tagtäglich abverlangt wird, zusätzliche Leistungsansprüche begründen. In dem Maße, wie sich Eltern diese Lasten teilen, können sie sich auch die sozialstaatlichen Zuwendungen teilen. Beim Kinderlastenausgleich muss der Sozialstaat in Zukunft allerdings deutlicher danach unterscheiden, welche Zuwendungen den Kindern für ihren Lebensunterhalt und für ihre Erziehung und Bildung und welche Transfers dagegen ihren Erziehungsberechtigten etwa zum Ausgleich entgangener Markteinkommen gelten. Die Zuwendungen für die Kinder wird er stärker den Kindern selbst zusprechen – und dies mit zunehmendem Alter der Kinder auch schrittweise gegenüber den Eltern durchsetzen; das Kindergeld eines sich in Ausbildung befindenden volljährigen Kindes wird dann jedenfalls nicht mehr den Eltern ausgezahlt und so deren Verfügung entzogen. Zumindest in diesem Sinne werden also auch die Leistungen im Rahmen des Kinderlastenausgleichs „individualisiert“.

Die privaten Lebens- und Haushaltsformen der durchschnittlichen Arbeitnehmer sind in der Bundesrepublik ebenso brüchig und dynamisch geworden wie ihre Erwerbsbiographien. Die individuellen Lebensläufe sind offener, unsicherer und weniger stetig als zu der Zeit, da die bestehenden Sicherungs- und Fürsorgesysteme entwickelt wurden. Der demokratische Sozialstaat wird deshalb die Normalitätsannahmen der bestehenden sozialstaatlichen Programme, durch die unstete Biographien mit Leistungsabstrichen sanktioniert wurden, aufgeben. Statt dessen wird er biographische Brüche und Übergänge abfedern helfen, so dass alle Bürgerinnen und Bürger sicher sein können, trotz der ihnen privat wie beruflich zugemuteten Flexibilität sowie der damit verbundenen Risiken auf Dauer vergleichbare Lebenslagen einnehmen und soziale Sicherheit realisieren zu können („flexicurity“). Für den Bereich der Erwerbsarbeit bedeutet eine verbesserte „Passagensicherung“, dass beispielsweise Rehabilitationsmaßnahmen und Umschulungen angeboten und gefördert, Zeit- und Teilrenten zugelassen, flexible Arbeitszeiten einschließlich attraktiver Teilzeitregelungen und „sabbaticals“ durchgesetzt sowie öffentlich finanzierte „Übergangsmärkte“ eingerichtet werden. Die privaten Lebensformen sind ihrerseits nicht weniger auf eine verbesserte „Passagensicherung“ angewiesen als die Arbeitsformen.

So sind schnelle, wenngleich befristete Sonderleistungen bei Trennung, Scheidung und vergleichbaren Wechselfällen des privaten Lebens notwendig und im Rahmen der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ möglich. Vorteilhaft wäre auch eine bessere Förderung räumlicher Mobilität. Die Übertragbarkeit nationalstaatlich erworbener Ansprüche ist sicherzustellen.

Die Individualisierung sozialstaatlicher Leistungen und Belastungen wird im Übrigen den sozialstrukturellen Wandel gleichen Namens nicht weiter forcieren. Im Gegenteil: Indem die Folgen dieses Wandels besser abgefedert und die Betroffenen bei der Bewältigung dadurch verursachter Probleme und Verwerfungen wirkungsvoll unterstützt werden, entlastet der demokratische Sozialstaat die gemeinschaftlichen Lebenszusammenhänge der Betroffenen, allen voran ihre Familien. Gerade dadurch aber stärkt er diese zunehmend fragileren Gemeinschaften und erhöht deren Chance, die Probleme und Verwerfungen ihrer gesellschaftlichen Zeit zu „überstehen“. Insofern lässt sich durchaus behaupten, dass die konsequente „Individualisierung“ der sozialstaatlichen Leistungen und Belastungen eines der wirkungsvollsten Gegengifte gegen die zunehmende Individualisierung der privaten Lebensformen darstellen kann.

### *5.7. Demokratisierung der Erwerbsarbeit*

Auch nach Ausweitung des Adressatenkreises hat der demokratische Sozialstaat keineswegs die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Blick verloren. Ihre spezifischen Risiken werden in den – freilich nicht mehr allein auf sie zugeschnittenen – Sozialversicherungen abgesichert. Die Arbeitslosenversicherung bleibt dagegen als kategorial beschränkte Sozialversicherung bestehen, wenngleich sie auf alle Erwerbspersonen ausgeweitet wird und so der Verteilung des Risikos, mit der Arbeit auch das Einkommen zu verlieren, besser gerecht wird. Zudem greift der demokratische Sozialstaat, wie sein Vorgänger auch, regulierend in das Erwerbsarbeitssystem ein: Um individuelle Arbeitsverträge trotz der strukturellen Machtasymmetrie der Vertragsparteien zulassen zu können, sichert der demokratische Sozialstaat das System kollektiver Tarifverträge, gewährleistet die Parität der Tarifparteien und erkennt deren tarifvertraglichen Vereinbarungen rechtlich an. Zudem regelt er den Vollzug der Arbeit etwa im Sinne des Arbeitsschutzes und definiert die Rechte der Arbeitnehmer unter anderem bei der betrieblichen Mitbestimmung.

Während die Arbeitnehmer im bestehenden Sozialstaat vor allem als abhängig Beschäftigte angesprochen werden, werden sie nach dem Umbau hin zum demokratischen Sozialstaat in weit größerem Maße als autonome Akteure ihrer Erwerbsarbeit gesehen. Dadurch werden effektive sozialstaatliche Interventionen zu ihrem Schutz zwar nicht obsolet, doch ergibt sich daraus eine gewisse konzeptionelle Neujustierung der sozialstaatlichen Regulierung von Erwerbsarbeit: Der demokratische Sozialstaat wird eine Ausweitung der Demokratie in den Betrieben und den Unternehmen betreiben, und er wird umgekehrt die Demokratie vor der zunehmend entgrenzten Erwerbsarbeit schützen.

Nicht nur die Unternehmen, auch die Institutionen des demokratischen Sozialstaats haben es mit gewachsenen und weiter wachsenden Ansprüchen der Arbeitenden auf eine verantwortliche Bürgerschaft auch im Rahmen ihrer Erwerbsarbeit zu tun. Zum Teil gelingt es den Unternehmen, in Abkehr vom tayloristischen Modell diese Ansprüche im eigenen Interesse zu nutzen und ihren Beschäftigten im Gegenzug zur ganzheitlichen Nutzung ihres Arbeitsvermögens eine sehr viel höhere Autonomie einzuräumen. Der demokratische Sozialstaat hat diesen Trend zu stützen. Er wird zum einen versuchen, die größere Autonomie der Arbeitskräfte krisenfest zu machen und sie auch im Blick auf mögliche Konflikte mit den Unternehmen abzusichern. Und er wird zum anderen versuchen, diese Autonomie zu verallgemeinern und auf alle Beschäftigten auszudehnen. Zu diesem Zweck greift er vor allem auf das Instrument der Mitbestimmung in den Betrieben und Unternehmen zurück, sucht diese weiter auszubauen und dabei auch den veränderten politisch-ökonomischen Bedingungen, wie etwa der zunehmenden tarifpolitischen Verantwortung der Betriebsparteien, anzupassen. Dabei wird er Möglichkeiten der Individuen, staatliche Regelungen und ihre kollektive Interessenvertretung im eigenen Interesse zu nutzen, konsequent stärken.

Die Erwerbsarbeit war in früheren Zeiten nicht nur stetiger, sie war zudem auch in sehr viel stärkerem Maße örtlich und zeitlich begrenzt. Beide Begrenzungen werden zunehmend aufgelöst und die Erwerbsarbeit damit über die Grenzen des Betriebes und die Grenzen der Arbeitszeit hinaus ausgeweitet. Die Trennung zwischen Arbeitszeit und Freizeit, zwischen Arbeiten und Leben wird auf diese Weise porös – und zwar einseitig von der Seite der Arbeit aus, die sich gleichsam in die Freizeit hinein ausdehnt und sich damit das Leben außerhalb der Erwerbsarbeit aneignet. Für eine demokratische Gesellschaft ist diese „Kolonialisierung“ des Lebens durch die Erwerbsarbeit prekär, da sie alle anderen gesellschaftlichen Bereiche „ausdünnt“ und unter die Zwänge der Erwerbsarbeit stellt, damit aber de facto die gesellschaftlichen Beteiligungsrechte der Menschen entwertet. Deshalb wird der demokratische Sozialstaat Vorkehrungen gegen die zunehmende Entgrenzung der Erwerbsarbeit schaffen. Er wird einerseits die Grenzen zwischen Arbeit und Leben wieder stärker betonen, indem er etwa den Arbeitenden gegenüber ihren Unternehmen Rechte auf selbstbestimmte „Auszeiten“ einräumt. Und er wird andererseits das Leben gegenüber der Erwerbsarbeit verteidigen, indem er die Ansprüche von Dritten an die Arbeitenden schützt und bestätigt und damit den Zugriff auf eben diese Menschen durch ihre Familien, aber auch durch Verbände oder durch die Gemeinden, unterstützt. So eröffnet der demokratische Sozialstaat ein produktives „Tauziehen“ um die Arbeitenden, ihre Zeit und ihr Leben, das – auch im Interesse der Arbeitenden – von diesen Dritten gewonnen und von den Unternehmen verloren werden kann. Der demokratische Sozialstaat beantwortet die Entgrenzung der Erwerbsarbeit also mit einer Entgrenzung des Lebens außerhalb der Arbeit – und sichert auf diesem Wege die Voraussetzungen einer lebendigen Demokratie.

## 6. Und es „passt“: Die Ökonomie des demokratischen Sozialstaats

Das Leitbild des demokratischen Sozialstaats wurde grundsätzlich von den gesellschaftlichen Erfordernissen einer demokratischen Gesellschaft her bestimmt – und nicht, zumindest nicht primär, über die Defizite und Verwerfungen der privatwirtschaftlich verfassten Ökonomie. Erstrangig sollen die Instrumente und Institutionen des demokratischen Sozialstaats in der Tat den gesellschaftlichen Bedarf an allgemeiner Beteiligung sicherstellen helfen, nicht aber Marktversagen kompensieren. Soll der demokratische Sozialstaat jedoch hinreichend plausibel werden, so müssen jenseits dieser originären Funktionszuschreibung auch seine ökonomischen Bedingungen angesprochen werden. Denn erstens ist auch der demokratische Sozialstaat von einer funktionierenden Ökonomie abhängig, da auch er sich zur Finanzierung seiner Aktivitäten eines anderweitig generierten Volkseinkommens bedienen muss. Ökonomische Funktionsstörungen und Defizite der privatwirtschaftlich verfassten Wirtschaft bereiten deswegen auch ihm unmittelbar Probleme. In seinem eigenen Interesse liegt es, Funktionsstörungen der Ökonomie zu vermeiden, zu deren Überwindung beizutragen und volkswirtschaftliche Funktionserfordernisse zu beachten. Und zweitens wird der gesellschaftliche Bedarf, der mit dem demokratischen Sozialstaat beantwortet wird, maßgeblich durch das Leistungsniveau, aber eben auch durch Defizite und Verwerfungen der privatwirtschaftlich verfassten Ökonomie bestimmt. In diesem Sinne wurde im vorherigen Abschnitt bereits über die sozialstaatliche Regulierung der Erwerbsarbeit gehandelt.

„Markt“ und „Staat“ sind in einer demokratischen Gesellschaft gleichrangige Instrumente der gesellschaftlichen Reproduktion und dabei auch gleichrangige Strukturen der Reichtumsverteilung. Auf ihre je spezifische Weise erfüllen diese beiden Instrumente unterschiedliche Erfordernisse „ihrer“ Gesellschaft: Werden etwa durch die Verteilung über den „Markt“ notwendige Leistungsanreize gesetzt, so wird über die sozialstaatlichen Institutionen und Verfahren die Vergleichbarkeit der Lebenslagen organisiert. Dabei beheben „Markt“ und „Staat“ idealerweise wechselseitig die „Versagen“ der durch den jeweils anderen Mechanismus verursachten Verteilung: Der „Staat“ etwa gleicht die auf den Märkten entstehenden ungleichen Einkommen aus und sichert gerade so die materiellen Voraussetzungen der Gleichheit zwischen Bürgerinnen und Bürgern, von denen der „Markt“ systematisch absieht; der „Markt“ dagegen gewährleistet durch ungleiche Einkommen die marktwirtschaftlich notwendigen Leistungsanreize, die wiederum von keiner gesellschaftlichen Einrichtung und schon gar nicht von einem demokratischen Staat zutreffend gesetzt werden können.

In Erfüllung unterschiedlicher gesellschaftlicher Erfordernisse können sich die beiden Modi der gesellschaftlichen Reproduktion einander in die Quere kommen – und zwar der „Staat“ dem „Markt“ ebenso wie umgekehrt der „Markt“ dem „Staat“. Beide Instrumente der demokratischen Gesellschaft stehen in keinerlei „prästabilierten Harmonie“ – und müssen daher immer wieder neu aufeinander abgestimmt werden.

In diesem Sinne werden wir im Folgenden das Leitbild des demokratischen Sozialstaats um einige ökonomisch grundierte Skizzen ergänzen und zeigen, dass der demokratische Sozialstaat mit der bundesdeutschen Ökonomie in ihrer gegenwärtigen Verfassung „zusammenpasst“.

### *6.1. Der demokratische Sozialstaat und der gesellschaftliche Reichtum*

Auch wenn sich die bundesdeutsche Volkswirtschaft gegenwärtig in einer tiefgreifenden Strukturkrise befindet und daher das höchstmögliche volkswirtschaftliche Leistungsniveau nicht erreicht, gelingt es ihr dennoch, einen hohen und von Jahr zu Jahr stetig wachsenden Reichtum zu produzieren. Dieser Reichtum war in jenen Zeiten, als die zentralen Instrumente des bestehenden Sozialstaats geschaffen wurden, nicht absehbar, genauso wenig wie die Bedingungen, unter denen er heutzutage erwirtschaftet und verteilt wird. Damals nahm man an, dass das Sozialprodukt maßgeblich über die Einkommen aus Erwerbsarbeit aufgeteilt und dass in der „Arbeitnehmergesellschaft“ der Anteil der Erwerbseinkommen am Volkseinkommen kontinuierlich steigen wird. Die Vordenker der großen Rentenreform in den 1950er Jahren beispielsweise gingen explizit von dieser Annahme aus und begründeten damit die Notwendigkeit wie auch die Möglichkeit einer umlagefinanzierten und dynamischen Rentenversicherung nur der Arbeitnehmer.

Zwar fließt auch heutzutage das Sozialprodukt zu seinem größten Teil auf die Lohn- und Gehaltskonten der Arbeitnehmer. Der Trend jedoch geht inzwischen in eine andere Richtung: Im Vergleich mit den Einkommen aus abhängiger Beschäftigung gewinnen andere Einkommensarten, nämlich die Einkommen aus Vermögen und die aus selbständiger Arbeit, an Bedeutung. Diese Einkommen erreichen einen zunehmend größeren Anteil am gesamten Volkseinkommen. Sofern nun die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung nur noch einen geringeren und in Zukunft vermutlich weiter sinkenden Anteil am Volkseinkommen ausmachen, kann sich der bestehende Sozialstaat, da er sich vor allem mit seinen Steuer- und erst recht mit seinen Beitragslasten an die Arbeitnehmer hält, nur aus diesem geringeren und weiter schrumpfenden Anteil „bedienen“. Diese für den Sozialstaat erreichbaren Finanzierungsressourcen finden zudem eine strukturelle Grenze darin, dass man über Versicherungs- und Beitragsbemessungsgrenzen das Abwandern hoher Arbeitseinkommen aus den Sozialversicherungen ermöglicht hat.

In Antwort auf diesen Trend sind nun aber die sozialstaatlichen Ausgaben nicht gesunken. Trotz kontinuierlichen Abbaus seiner Leistungen muss der bestehende Sozialstaat Jahr für Jahr ein relativ konstantes Budget aufbringen. Dafür sorgt nicht zuletzt der demographische Wandel, in dessen Folge immer weniger Erwerbstätigen relativ mehr Nicht-mehr-Erwerbstätige, also immer weniger Beitragszahlern immer mehr Rentenempfänger, gegenüberstehen.

Weil er sich nicht aus dem gesellschaftlich verfügbaren Volkseinkommen im ganzen, sondern nur aus einem schrumpfenden Teil „bedienen“ kann, „passt“ der bestehende Sozialstaat immer weniger zur bundesdeutschen Ökonomie – und es gelingt ihm daher immer weniger, seine Ausgaben über Beiträge und Steuern sicherzustellen. Durch Ausweitung (auch) seiner Finanzierungsgrundlage ist dagegen der demokratische Sozialstaat – wie sein Vorgänger in früheren Zeiten – in der Lage, den gesellschaftlichen Reichtum umfassend für seine Zwecke zu mobilisieren. Indem er auf alle Einkommen und auch auf alle Einkommensarten zurückgreift, kommt er mit den Strukturverschiebungen bei der volkswirtschaftlichen Einkommensverteilung besser zurecht – und ist auf den vermutlich weiter steigenden Bedeutungszuwachs der Einkommen aus selbständiger Arbeit und aus Vermögen bestens vorbereitet.

## *6.2. Der demokratische Sozialstaat und die Arbeitslosigkeit*

Der bestehende Sozialstaat ist arbeitsgesellschaftlich ausgerichtet – und kann gerade deswegen die strukturelle und inzwischen verfestigte Massenarbeitslosigkeit nicht bewältigen helfen. Durch das (bisherige) System aus Arbeitslosengeld auf der einen und Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf der anderen Seite hat er zwar diese Arbeitslosigkeit für einen Großteil der Betroffenen wie auch für die Gesellschaft im ganzen erträglich gemacht. Gleichwohl hat er leistungsseitig versagt, indem er nämlich gerade diejenigen Personengruppen, die auf sozialstaatliche Unterstützung besonders angewiesen sind, also die Langzeit- und Immer-wieder-Erwerbslosen, aus der komfortablen Arbeitslosenversicherung ausgrenzt und ihnen zudem – auch nach „Hartz IV“ – nur unzureichende Förderung anbietet. Darüber hinaus versagt er beschäftigungspolitisch, weil er keine wirksamen Anreize für mehr Arbeit setzen und so auch nicht zu mehr Beschäftigung beitragen kann. Der auf die Erwerbsarbeit hin orientierte Sozialstaat wird – im Gegenteil – häufig als Ursache für die verfestigte Massenarbeitslosigkeit (mit) verantwortlich gemacht: Durch die erwerbsabhängige Beitragsfinanzierung treibe er die Arbeitskosten in die Höhe, weswegen die Nachfrage nach Arbeitskräften sinke und in Folge das Beschäftigungsdefizit wachsen müsse. Selbst wenn man dieser Analyse angesichts international vergleichbarer Lohnstückkosten nicht zustimmen kann, wird man der zuvor genannten Sachverhalte wegen festhalten müssen, dass der bestehende Sozialstaat nicht zu einer Ökonomie mit verfestigter Massenarbeitslosigkeit – und also nicht zur bundesdeutschen Ökonomie in ihrer gegenwärtigen Verfassung – „passt“.

Im Vergleich hierzu steht der demokratische Sozialstaat deutlich besser da. Durch die Verallgemeinerung seiner Leistungen überwindet er die Ausgrenzung der von der verfestigten Massenarbeitslosigkeit besonders Betroffenen. Durch den Ausbau bei den sozialen Diensten kann er sie zudem besser fördern – und dies dank seiner präventiven Orientierung möglichst früh und d.h. häufig bereits vor Eintreten der Arbeitslosigkeit. Weiterhin gelingt es dem demokratischen Sozialstaat durch die Ausweitung seiner Finanzierungsbasis, die enge Kopplung seiner Aktivitäten an die Erhöhung der Arbeitskosten zu lockern.

Sollte die sozialstaatliche Kostenbelastung des Faktors Arbeit tatsächlich eine der Ursachen der verfestigten Massenarbeitslosigkeit sein, so wird diese Maßnahme dazu beitragen, in Deutschland wieder zu einem höheren Beschäftigungsniveau zu kommen.

Beschäftigungspolitisch wirkt der demokratische Sozialstaat vor allem aber dadurch, dass er stärker als sein Vorgänger in öffentliche Güter und dabei vor allem in personenbezogene Dienstleistungen investiert. Damit wird er nicht nur in einem der wenigen Bereiche aktiv, in denen Investitionen überhaupt noch Beschäftigung generieren können. Durch die strukturellen Rationalisierungsdefizite bei den öffentlichen Gütern und insbesondere bei personenbezogenen Dienstleistungen sind Investitionen in diesem Bereich sogar besonders beschäftigungsintensiv. Durch das vom demokratischen Sozialstaat eingeleitete „Zeitalter der öffentlichen Güter“ werden also zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und auf diesem Wege ein höheres Beschäftigungsniveau erreicht.

Dass der demokratische Sozialstaat besser in die Situation der verfestigten Massenarbeitslosigkeit „passt“, heißt nun aber gerade nicht, dass er sich mit dieser Massenarbeitslosigkeit abfindet und sie nur besonders gut verwalten kann. Der demokratische Sozialstaat ist zwar durchaus besser als sein Vorgänger in der Lage, diese Situation zu „bewältigen“, indem er die sozialstaatliche Unterstützung der von der verfestigten Massenarbeitslosigkeit besonders Betroffenen deutlich verbessert. Zugleich leistet er aber auch einen wichtigen Beitrag dazu, die Situation der verfestigten Massenarbeitslosigkeit selbst zu überwinden. Der demokratische Sozialstaat „passt“ also in und zu einer gesellschaftlichen Situation, in der die Bekämpfung massenhafter Erwerbslosigkeit ein vorrangiges politisches Anliegen sein muss.

### *6.3. Der demokratische Sozialstaat und die Globalisierung*

Seit über einem Jahrzehnt ist die „Globalisierung“ zum hegemonialen Instrument gesellschaftlicher und politischer Analyse geworden. Zumal wenn die Globalisierungsdiagnose auf dem sozialpolitischen Feld zum Einsatz kommt, wird das Ende von „geschlossenen Volkswirtschaften“ und deren zunehmende Integration in eine weltumspannende Ökonomie behauptet. Mit der außenwirtschaftlichen Integration, so wird gesagt, verliere die nationalstaatlich gebundene Sozialpolitik ihre Grundlage; sie könne nämlich nicht in derselben Weise und in demselben Maße wie in früheren Zeiten auf das gesellschaftlich erwirtschaftete Volkseinkommen zurückgreifen, da die einzelwirtschaftlichen Akteure ihre Anteile an diesem Einkommen dem Zugriff des Sozialstaates durch Flucht an andere „Standorte“ entziehen könnten.

Die Intensivierung außenwirtschaftlicher Beziehungen ist gerade für die bundesdeutsche Ökonomie eine notwendige Voraussetzung, um ein ausreichend hohes volkswirtschaftliches Leistungsniveau zu erreichen.

Gleichwohl bedeutet auch für die Bundesrepublik die allgemein diagnostizierte Globalisierung „nur“ eine zunehmende außenwirtschaftliche Vernetzung ihrer Volkswirtschaft, keineswegs aber deren Auflösung. Dabei geht es zudem weniger um die weltweite, sondern genau besehen um die europäische Vernetzung derselben, nämlich um eine Europäisierung der einzelwirtschaftlichen Beziehungen und um die auf diesem Wege immer engere Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften. In diesem Prozess haben die Bezieher von Einkommen aus abhängiger Beschäftigung offenbar den „Schwarzen Peter“. Im Vergleich insbesondere mit den Beziehern von Kapital- und Vermögenseinkünften sind sie am wenigsten mobil, weswegen sie sich am schlechtesten dem Zugriff des Staates, also auch des Sozialstaats, entziehen können. Dass der bestehende Sozialstaat vor allem die Arbeitnehmer mit Steuern und Beiträgen belastet, scheint also zur Situation einer zunehmenden Globalisierung gut zu „passen“. Lediglich, dass er dabei die Arbeitskosten – und genauer: die Lohnzusatzkosten – in die Höhe treibt, wird ihm mit Verweis auf die „Standortkonkurrenz“ zum Vorwurf gemacht. Wenn unter den Bedingungen zunehmender Globalisierung überhaupt noch ein Sozialstaat möglich sei, dann – so die verbreitete Meinung – allenfalls in Form eines Ausgleichs innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer, nicht aber zwischen den verschiedenen Einkommensarten.

Bei einer genaueren Kosten- und Nutzenrechnung trübt sich diese verhalten positive Bilanz eines einseitig Arbeitnehmer belastenden Sozialstaats freilich ein: Für einzelwirtschaftliche Akteure „lohnt“ sich ihre außenwirtschaftliche Mobilität nur dann, wenn sie an den unterschiedlichen Orten dieser Welt auch unterschiedliche Einsatzmöglichkeiten vorfinden. Nur dann entstehen nämlich aus grenzüberschreitenden Aktivitäten komparative Vorteile und besteht so für einzelwirtschaftliche Akteure der Anreiz, diese Vorteile durch deren intelligente Kombination etwa in grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten zu nutzen. Der Sozialstaat bestimmt nun wesentlich die jeweils an einem „Standort“ bestehenden volkswirtschaftlichen Verhältnisse mit. Dass in der Bundesrepublik zur Finanzierung des Sozialstaats einseitig die Arbeitnehmer herangezogen werden, ist dann zwar politisch die einfachste Lösung, nicht aber eine dauerhaft wahrscheinliche: Diejenigen, die von der außenwirtschaftlichen Vernetzung und damit, wenn auch zumeist uneingestanden, von den sozialstaatlichen Verhältnissen in der Bundesrepublik am meisten profitieren, können sich der Finanzierung ihrer Vorteile entziehen. Es ist politisch wenig wahrscheinlich, dass diese selbstinteressierte Strategie der „global players“ gesellschaftlich dauerhaft akzeptiert wird. Vor allem aber ist es unwahrscheinlich, dass sich die spezifischen Vorteile des „Standorts Bundesrepublik“ dauerhaft werden finanzieren lassen, wenn nicht auch deren Profiteure zu ihrer Finanzierung beitragen. Gerade dafür aber wird der demokratische Sozialstaat sorgen können – und dies nachhaltig, weswegen er zur bundesdeutschen Volkswirtschaft auch hinsichtlich ihrer zunehmenden außenwirtschaftlichen Vernetzung „passt“.

„Passen“ tut er zudem, weil er maßgeblich an den gesellschaftlichen Voraussetzungen dafür mitwirkt, die Bundesrepublik überhaupt für die Globalisierung offenzuhalten. Einzelwirtschaftliche Akteure nutzen „offene Grenzen“; deren Offenheit können sie aber allein nicht sichern, sie wird vielmehr gesellschaftlich gesichert. Damit die Offenheit der bundesdeutschen Volkswirtschaft dauerhaft wahrscheinlich ist, müssen Vorteile der außenwirtschaftlichen Vernetzung für hinreichend große Bevölkerungsteile bestehen und können deren Lasten – zumindest „in the long run“ – nicht einseitig verteilt werden. Der demokratische Sozialstaat trägt genau dazu bei, u.a. indem die sozialstaatlichen Leistungen und zugleich deren Finanzierung verallgemeinert und auf diesem Wege die „Verlierer“ der Globalisierung an deren Erträgen und die „Gewinner“ an deren Lasten beteiligt werden.

Dass der demokratische Sozialstaat zur bundesdeutschen Ökonomie auch hinsichtlich ihrer zunehmenden außenwirtschaftlichen Vernetzung „passt“, heißt nun nicht, dass die dafür erforderlichen Institutionen und Strukturen bereits bestehen oder unter den Bedingungen der ökonomischen Globalisierung überhaupt geschaffen werden können. Über die Politikfähigkeit des demokratischen Sozialstaats wird abschließend zu sprechen sein.

## 7. Jenseits von Radikalkritik und Defensive: Politik mit dem Sozialstaat

Nachdem uns das Bild des demokratischen Sozialstaats nun etwas plastischer und farbiger vor Augen steht, wollen wir in einem letzten Schritt Bilanz ziehen und dieses Bild systematisch mit jenen allgemeinen Kriterien abgleichen, die wir vorab zur kritischen Beurteilung sozialpolitischer Gestaltungskonzepte entwickelt haben. Die Erfüllung dieser Kriterien entscheidet darüber, ob unser Bild vom demokratischen Sozialstaat auch tatsächlich als *Leitbild* fungieren, sprich das sozialpolitische Gestaltungshandeln politischer und gesellschaftlicher Akteure anleiten und in dieser Orientierungsfunktion das bisher gültige Leitbild vom erwerbsarbeitszentrierten Sozialstaat ablösen kann. Der Abgleich mit besagtem Kriterienkatalog zeigt u.E., dass eine am Leitbild des demokratischen Sozialstaats orientierte Politik in der Tat – und im Gegensatz zu den gegenwärtig diskutierten und implementierten „Reform“-Vorhaben – die Gewähr bietet, die Leistungsmängel, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite der bestehenden sozialen Sicherungs- und Fürsorgesysteme zu bewältigen und *eben deshalb* auch für die Gewerkschaften ein tragfähiges Projekt darzustellen. Die sozialpolitische Frage der Zukunft lautet dann, ob sich die theoretische Satisfaktionsfähigkeit des hier entworfenen Leitbildes in die praktische Politikfähigkeit desselben wird umsetzen lassen, ob also das neue Leitbild des demokratischen Sozialstaats auch *eine neue demokratische Politik mit dem Sozialstaat* – anstelle der herrschenden Politik *gegen* ihn – wird einleiten können. Dies ist ganz offenkundig eine historisch-empirische, sozialwissenschaftlich nicht vorentscheidbare Frage. Doch stellt die auf seiner inhaltlichen Attraktivität gründende gewerkschaftliche Akzeptabilität des neuen Leitbildes eine zwar nicht hinreichende, aber notwendige und vermutlich sogar entscheidende Voraussetzung seiner zukünftigen politischen Praktikabilität dar. Der demokratische Sozialstaat der Zukunft steht und fällt mit der gewerkschaftlichen Parteinahme für ihn – und dasselbe gilt, so meinen wir, auch umgekehrt.

### 7.1. *Der demokratische Sozialstaat auf dem Prüfstand*

Die *Problemlösungsfähigkeit* des demokratischen Sozialstaates – erstes und oberstes Kriterium seiner positiven Beurteilung – scheint uns nach all dem Gesagten auf der Hand zu liegen. Der demokratische Sozialstaat ist programmatisch der effektiven Sicherung der materiellen Mindestbedarfe aller Bürgerinnen und Bürger sowie der Gewährleistung ihres gleichen Zugangs zu öffentlichen sozialen Diensten verpflichtet. Er schafft damit für sie alle gleichermaßen eine institutionelle Garantie sozialen Schutzes und gesellschaftlicher Teilhabe, die, indem sie soziale Probleme der Unterversorgung beseitigt, zugleich die Voraussetzungen der Demokratie sichert. Der auf die Probleme und Bedarfe seiner Bürgerinnen und Bürger orientierte Sozialstaat ist somit Ausdruck der fundamentalen Gleichheit aller Mitglieder des demokratischen Gemeinwesens – und zugleich die institutionalisierte Garantie derselben.

Der demokratische Sozialstaat wird in seiner institutionellen Ausgestaltung auch der *Komplexität* der sozialen Problem- und Bedarfslagen gerecht, die ihm zur Bearbeitung aufgegeben sind. Dies zum einen, indem er die Finanzierungs- und Leistungslogiken von Sozialversicherungen und Fürsorgeprogrammen einander angleicht und die Bildungs-, Familien- und Infrastrukturpolitik als konstitutive Elemente sozialpolitischer Gestaltung in seine Überlegungen und Interventionen mit einbezieht. Zum anderen sucht er insbesondere bei der Bereitstellung öffentlicher Güter – und in transparenterer Form als bislang – die Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren und organisiert auf diese Weise eine wohlfahrtsgesellschaftliche Infrastruktur sozialpolitischen Handelns, die nicht nur seiner Problemlösungsfähigkeit zugute kommt.

Auch die soziale *Akzeptabilität* seiner Interventionen nämlich wird durch den „Kooperatismus“ des demokratischen Sozialstaats gefördert. Ganz wesentlich werden seine im Vergleich zum bestehenden Sozialstaat deutlich besseren Chancen auf gesellschaftliche Akzeptanz jedoch durch die Tatsache bestimmt, dass er grundlegenden Gerechtigkeitsvorstellungen der Bürgerinnen und Bürger genügt bzw. entgegenkommt: Der demokratische Sozialstaat gewährleistet die allgemeine und gleiche Teilhabe aller Menschen an seinen Leistungen und Diensten, die gleichgewichtige Verteilung von Erwerbs- und Familienarbeit zwischen den Geschlechtern, den gleichwertigen Schutz aller Arbeits- und Lebensformen, schließlich eine angemessene Balance von Arbeit und Leben und die menschenfreundliche Sicherung des individuellen und familiären Lebensraums vor den Übergriffen und Zumutungen einer entgrenzten Arbeitssphäre. Indem er all dies tut, wird er ganz fundamentalen, existentiellen Anliegen der Bürgerinnen und Bürger gerecht – und gewinnt deren Zustimmung zu seinen Institutionen und Aktivitäten.

Eben diese normative Zustimmung der Bevölkerung wiederum ist ein entscheidender Faktor auch der *Finanzierbarkeit* des demokratischen Sozialstaats. Sie wird dadurch weiter befördert, dass der demokratische Sozialstaat seine Finanzierungsbasis konsequent ausweitet und egalisiert: durch die Verallgemeinerung der Beitragspflicht zu den Sozialversicherungen einerseits, die Achtung der Steuergerechtigkeit qua Wiederbelebung des Leistungsfähigkeitsprinzips andererseits. Doch nicht nur auf der Einnahmen-, auch auf der Ausgabenseite steuert der demokratische Sozialstaat um, insofern die Kosten für die Gewährleistung von Mindestsicherungen und die Bereitstellung öffentlicher Güter zumindest teilweise auch über Abstriche beim Prinzip der Lebensstandardsicherung kompensiert werden. Gleichwohl wird auch der demokratische Sozialstaat einen hohen und tendenziell wachsenden Finanzbedarf haben – und diesen auf die Dauer nur decken können, wenn er jedenfalls partiell auch seinen wirtschaftlichen Wert unter Beweis zu stellen vermag.

Die wirtschaftliche *Produktivität* des demokratischen Sozialstaats beruht vor allem auf zwei Aspekten seiner hier skizzierten Ausgestaltung. Zum einen ist der demokratische Sozialstaat (in weit größerem Maße als sein Vorgänger) ein Instrument der sozialen Vorsorge, was sich in der Verschiebung seiner Aktivitäten von der Statussicherung hin zu Dienstleistungsangeboten äußert.

Zum anderen stellen eben diese Dienstleistungsangebote und generell die Produktion öffentlicher Güter bedeutsame Momente wirtschaftlichen Wachstums und erweiterter Beschäftigungschancen dar. Von ebenso großer Bedeutung ist allerdings die über eine ökonomistische Betrachtungsweise hinausweisende, soziale Produktivität des demokratischen Sozialstaats. Denn dieser wirkt nicht nur sozial ausgleichend und ist damit ein Faktor gesellschaftlicher Integration. Er vermag zudem auch dem Interesse aller Bürgerinnen und Bürger an einem lebenswerten Gemeinwesen und einer lebendigen Demokratie Geltung zu verschaffen – und damit in letztlich wiederum wirtschaftlich produktiver Weise die nicht-ökonomischen Voraussetzungen der Ökonomie gegen diese selbst in Anschlag zu bringen.

Die *Stabilität* dieses demokratischen Sozialstaats beruht selbstverständlich auf all den zuvor angeführten Elementen: auf seiner Problemlösungsfähigkeit und Komplexitätsangemessenheit, seiner Produktivität und Finanzierbarkeit, schließlich auf seiner gesellschaftlichen Akzeptabilität. Doch ist das institutionelle Arrangement des demokratischen Sozialstaats auch selbst als ein Instrument gesellschaftlicher Stabilisierung zu würdigen, und zwar im Sinne der systematischen Produktion von Erwartungssicherheit. Die zuverlässige Erfüllung individueller und kollektiver – zum Teil von ihm selbst erzeugter – Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger ist womöglich das höchste (und empfindlichste) soziale Gut, das der Sozialstaat zu gewährleisten hat. Der demokratische Sozialstaat organisiert über Mindestsicherungen, öffentliche Güter und kollektive Vorsorge eine gesellschaftliche Solidarität, die gleichermaßen die Erwartung auf akute wechselseitige Hilfe und Unterstützung zu realisieren und die Erwartung auf die Dauerhaftigkeit dieser verallgemeinerten Gegenseitigkeit – auch über die eigene Lebenszeit hinaus – zu stützen vermag. Er ist auf diese Weise Ausdruck und Garant nicht nur des gesellschaftlichen Zusammenhalts in der Gegenwart, sondern zugleich auch des gemeinsamen Interesses aller Bürgerinnen und Bürger, genau diesen Zusammenhalt auf Dauer zu stellen.

Wie aber, so ist auf dieser Grundlage zu fragen, steht es um die *gewerkschaftliche Tragfähigkeit* des hier präsentierten Leitbildes vom demokratischen Sozialstaat? Dieses Leitbild mutet den Gewerkschaften auf den ersten Blick viel, ja vielleicht zu viel zu: Es verlangt von ihnen die Abkehr vom erwerbsarbeits- und deshalb arbeitnehmerzentrierten Sozialstaat, den maßgeblich sie mit aufgebaut und den gerade sie in den letzten zwei Jahrzehnten gegenüber einer zunehmend radikaleren Kritik verteidigt haben. Als Folge dieser Abkehr droht zudem der Verlust an gewerkschaftlicher Organisationsmacht, sprich an sozialpolitischem Einfluss über die Selbstverwaltung der Sozialversicherungen. Doch – wie so oft – täuscht der erste Blick. Wir jedenfalls sind der Überzeugung, dass der demokratische Sozialstaat auch für die Gewerkschaften eine akzeptable Option darstellt, und mehr noch: Gerade dieses Leitbild kann die gewerkschaftliche Sozialpolitik orientieren und die Gewerkschaften aus ihrem strategischen Dilemma befreien, gegenüber einer radikalisierten Sozialstaatskritik den bestehenden Sozialstaat mitsamt seinen Leistungsmängeln, Finanzierungsproblemen und Gerechtigkeitsdefiziten verteidigen zu müssen.

Warum aber ist der demokratische Sozialstaat für die Gewerkschaften tragfähig, obgleich er doch die Abkehr von den erwerbsarbeitszentrierten Sicherungssystemen bedeutet? Der demokratische Sozialstaat macht die bislang auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingeschränkte Solidarität zum Ausgangspunkt einer verallgemeinerten Gegenseitigkeit, weitet nämlich bei Beiträgen und Leistungen die Solidargemeinschaft auf alle Bürgerinnen und Bürger aus. Gerade damit aber, durch die Ausdehnung der Finanzierungspflichten und Unterstützungsansprüche über den Kreis der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinaus, wird er deren besonderen Schutzbedarf – unter den gegebenen, veränderten sozioökonomischen Bedingungen – in besserer Weise gerecht als der bestehende Sozialstaat. Durch die Ausweitung der sozialstaatlich organisierten Solidarität schützt er die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor der zunehmenden finanziellen Überforderung durch die für sie kategorial beschränkten Solidaritätssysteme – insbesondere bei der Alterssicherung – und verschafft den Leistungsansprüchen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugleich eine breitere, gesellschaftsweite Legitimationsbasis. Der demokratische Sozialstaat wird zwar ein Sozialstaat für alle Bürgerinnen und Bürger sein, aber gerade deshalb auch ein Sozialstaat für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – wenn auch nicht nur für sie und nicht länger für sie in ihrer Eigenschaft als Lohnabhängige.

Und warum ist der demokratische Sozialstaat für die Gewerkschaften tragfähig, obgleich er ihren Einfluss in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen und damit einen wesentlichen Pfeiler ihrer Organisationsmacht gefährdet? Gegenüber alternativen Reformkonzepten bekräftigt gerade das Leitbild des demokratischen Sozialstaats die wohlfahrtsgesellschaftliche Kooperation von sozialstaatlichen und gesellschaftlichen Akteuren – und macht diesen typisch deutschen „Kooperatismus“ durch größere Transparenz und Verlässlichkeit für alle beteiligten Akteure auch in Zukunft tragfähig. Damit aber bestätigt dieses Leitbild zumindest grundsätzlich auch die Rolle der Gewerkschaften als zentrale Akteure wohlfahrtsgesellschaftlicher Netzwerke. Zwar verlieren sie durch die Ausweitung der Sozialversicherungen ihre systematisch hervorgehobene Rolle als Arbeitnehmersvertretung in deren Selbstverwaltung. Werden die Gewerkschaften aber zur treibenden Kraft des demokratischen Sozialstaates und verhelfen sie auf diese Weise den Sozialversicherungen überhaupt zu einer Zukunft, dann können sie ihre herausragende Position auch in dieser Zukunft verteidigen. Was sie dann für diese Position qualifiziert, wird nicht allein ihr Vertretungsanspruch für eine Mehrheit der Versicherten, nämlich für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sein, sondern darüber hinaus – und vielleicht mehr noch – ihre tragende Rolle beim Umbau der arbeitnehmerzentrierten Sicherungssysteme hin zu den allen Bürgerinnen und Bürgern gemeinsamen Solidaritätssystemen. Die in diesem Umbau erworbene Kompetenz und Akzeptanz gewerkschaftlicher Sozialpolitik wird den Verlust traditioneller sozialversicherungspolitischer Machtressourcen überkompensieren. Die Alternative zu diesem Weg der offensiven Bestätigung ihrer Organisationsmacht im Umbau hin zu einem demokratischen Sozialstaat ist jedenfalls nicht die defensive Verteidigung ihrer „geborenen“, wohlverdienten Rechte in den bestehenden Selbstverwaltungen.

Wird der Umbau zum demokratischen Sozialstaat nämlich verpasst, wird der Einfluss dieser Selbstverwaltungen mit Sicherheit weiter sinken – wenn nicht gar die Objekte der gewerkschaftlichen Selbstverwaltung, die Sozialversicherungen selbst, im Sog der herrschenden „Reform“-Politik verschwinden.

Der demokratische Sozialstaat stellt also durchaus ein Projekt dar, das sich die Gewerkschaften zu eigen machen können – nicht nur aufgrund seiner allgemeinen Charakteristika, sondern eben auch wegen seiner besonderen Vorteile für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Mehr noch: Im Engagement für den Umbau des Sozialstaats in Richtung auf dieses Leitbild können die Gewerkschaften verlorenen Einfluss und sozialpolitische Kompetenz zurückerobern. Diese gewerkschaftliche Tragfähigkeit aber ist, wie bereits angedeutet, eine notwendige – wenngleich nicht hinreichende – Voraussetzung für die Erfüllung des in letzter Instanz entscheidenden Kriteriums zur Beurteilung eines jeglichen Leitbilds sozialstaatlicher Gestaltung, nämlich seiner effektiven *Politikfähigkeit*.

## 7.2. Politik mit dem Sozialstaat

Bevor wir zum Abschluss unserer Ausführungen zum Leitbild des demokratischen Sozialstaats genau diese Frage seiner Politikfähigkeit diskutieren, gilt es zwei damit zusammenhängende, aber logisch vorgelagerte – und vorhersehbare – Vorbehalte zu entkräften: das Internationalisierungs- und das Reformunfähigkeitsargument.

Die Stoßrichtung des ersten Vorbehaltes liegt auf der Hand: Wie soll der deutsche Staat – oder irgendein anderer – im Zeitalter von Globalisierung und Europäisierung dazu in der Lage sein, woher soll er die politischen Ressourcen nehmen, eine derart anspruchsvolle Programmatik wie die des demokratischen Sozialstaats auf seinem nationalen Territorium durchzusetzen? Wir wollen und können an dieser Stelle nicht auf eine sozialwissenschaftliche Debatte eingehen, die mittlerweile ganze Bibliotheken füllt. Wir folgen jedoch denjenigen Interpreten der Globalisierung, für die mit der zunehmenden Entgrenzung wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Austauschprozesse keineswegs notwendig auch ein dramatischer Souveränitätsverlust der nationalstaatlichen Politik einhergeht. Vielmehr spricht einiges dafür, dass die Einbußen an nationalstaatlicher Steuerungskapazität – den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt – durch inter- und supranationale Kooperationen durchaus kompensiert (oder gar überkompensiert) werden können. Im Fall der Bundesrepublik stellt die Europäische Union in diesem Sinne ein potentiell wirkungsvolles Instrument dar, um nationale Begrenzungen regulativer Politik zu überwinden und zugleich ungeahnte Handlungsspielräume für die national spezifische Ausgestaltung des „Standorts Deutschland“ und seines Sozialstaats zu gewinnen.

Gleichwohl wird sich auch der international eingebettete und national regulierte demokratische Sozialstaat nicht jenen strukturellen Widersprüchlichkeiten von kapitalistischer Marktökonomie und demokratischer Wohlfahrtspolitik entziehen können, die eingangs dieser Expertise thematisiert wurden.

Er wird diese Widersprüche aber offensiv als solche – und als genuine Objekte *politischer* Auseinandersetzung und Bearbeitung – kenntlich machen können und müssen.

Damit aber wären wir beim zweiten skeptischen Argument, das gleichfalls hinlänglich bekannt ist: Der bundesdeutsche Sozialstaat ist derart komplex, seine politische Verfassung derart verknöchert, dass ein wirklicher Umbau desselben ohnehin undenkbar, der „Reformstau“ in der deutschen (Sozial-)Politik unüberwindbar ist. Auch zu diesem Vorbehalt wollen wir nur in aller Kürze zu bedenken geben, dass sich das institutionelle Arrangement des deutschen Sozialstaats erstens in beständigem Wandel befindet, von einem Stillstand der Politik mithin keine Rede sein kann. Zweitens wird der Umbau hin zum demokratischen Sozialstaat – wie dargelegt – ohnehin nur schrittweise und in „pfadabhängiger“ Form vonstatten gehen können. Und drittens wird sich die Reformfähigkeit des deutschen Sozialstaats in letzter Instanz an der Frage entscheiden, ob es gelingt, seinen strukturellen Mängeln – all seinen Leistungslücken, Finanzierungsproblemen und Gerechtigkeitsdefiziten – ebenso wie seinen radikalen Kritikern eine überzeugende, mitreißende, mobilisierungsfähige *Idee* seines möglichen Wandels entgegenzusetzen. Es gibt keine nachhaltig erfolgreiche politische Veränderung ohne eine zumindest vorläufige gesellschaftliche Vorstellung von dieser Veränderung. Umgekehrt ist politischer Wandel immer dann möglich, wenn sich eine politische Idee – ein gesellschaftspolitisches Leitbild – mit gesellschaftlichen Interessen verbindet und nach ihrer Institutionalisierung strebt.

Die sozialpolitisch entscheidende Frage der Zukunft wird also sein, ob es dem neuen Leitbild vom demokratischen Sozialstaat gelingt, jenseits der bestehenden Fronten von Radikalkritik und Defensive, von leichtfertiger Entwertung und wohlwollender Mumifizierung der Sozialstaatsidee im öffentlichen Diskurs, eine *positive politische Kultur des Sozialstaats* und eine *innovative Politik mit dem Sozialstaat* zu initiieren. Es gilt, offensiv für den Sozialstaat zu streiten – aber für einen Sozialstaat in veränderter, attraktiver Gestalt. Für einen Sozialstaat, der den zunehmenden gesellschaftlichen Individualisierungstendenzen als politische Idee und sozialpolitisches Prinzip die wechselseitige Berechtigung und Verpflichtung der Individuen in einer demokratischen Gesellschaft entgegensetzt – die Überzeugung, dass sich die Bürgerinnen und Bürger (nicht moralisch, sondern politisch) wechselseitige Anerkennung und den Ausgleich ihrer Lebenslagen „schulden“. Für einen Sozialstaat, der die Rückkehr der Unsicherheit als allgemeines soziales Risiko und die zunehmende soziale Verwundbarkeit in der „Mitte“ der Gesellschaft mit der Einbindung jeder und jedes einzelnen in ein institutionelles Arrangement der verallgemeinerten Gegenseitigkeit beantwortet – als sozialpolitischer Ausdruck der Zugehörigkeit aller Bürgerinnen und Bürger zur demokratischen Gesellschaft gleichermaßen Berechtigter und Verpflichteter.

Eine so veränderte, demokratische Politik mit dem Sozialstaat ist keine Politik „für die künftigen Generationen“ – sondern eine Politik für die Gegenwart, die eine bessere Zukunft eröffnet.

Die gängige Kritik an den „Besitzstandswahrern“, nicht zufällig von denen geäußert, deren Besitz und Stand gewahrt ist und auch zukünftig bleiben wird, muss dabei im Umbau zum demokratischen Sozialstaat vom Kopf auf die Füße gestellt werden: Denn soziale Sicherheit und gesellschaftliche Teilhabe stellen, wenn sie erst einmal nicht bloß individuell – von dem einen oder anderen einzelnen – erreicht, sondern durch den veränderten Sozialstaat demokratisch verallgemeinert worden sind, *durchaus* erstrebens- und bewahrenswerte soziale Güter dar, einen Besitzstand, den zu verteidigen sich kein Mensch und keine Gesellschaft vorwerfen lassen muss. Es ist der demokratische Sozialstaat, der diesen von allen geteilten gesellschaftlichen Besitzstand schaffen und institutionell absichern kann. Man muss ihn „nur“ wollen.

## 8. Literatur

- Achinger, Hans, 1958: *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat*. Hamburg: Rowohlt.
- Alber, Jens, 1998: „Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten“, in: *Leviathan* 26 (2), S. 199-227.
- Arbeitsgruppe Sozialpolitik, 1986: „Sozialpolitische Regulierung und die Normalisierung des Arbeitsbürgers“, in: *Neue Praxis* 16 (1 u. 2), S. 1-21 u. 160-169.
- Bäcker-Breil, Gerhard, 2002: „Sozialpolitik im Umbruch. Zwischen Abbau und Reform“, in: IG Metall (Hg.), *Debatten-Buch fairteilen*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag, S. 63-87.
- Bäcker, Gerhard; Bispinck, Reinhard; Hofemann, Klaus; Naegele, Gerhard, 2000: *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*. 2 Bde. (3. Aufl.). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bäcker, Gerhard; Ebert, Thomas, 1996: *Zukunft des Sozialstaates. Defizite und Reformbedarf in ausgewählten Bereichen der sozialen Sicherung*. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Beck, Ulrich, 1986: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich; Giddens, Anthony; Lash, Scott, 1996: *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Blanke, Thomas, 1998: „Paradoxien und Zukunft des deutschen Sozialstaats“, in: Siegfried Blasche; Diether Döring (Hg.), *Sozialpolitik und Gerechtigkeit*. Frankfurt/New York: Campus.
- Bommes, Michael, 1999: *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001: *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziale Sicherung.
- Castel, Robert, 2000: *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*. Konstanz: UVK.
- CDU (Hg.), 2003: *Bericht der Kommission: „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme*. Berlin, 29. September 2003.
- Cohen, Daniel, 2001: *Unsere modernen Zeiten. Wie der Mensch die Zukunft überholt*. Frankfurt/New York: Campus.
- Döring, Diether, 1999: „Sozialstaat in unübersichtlichem Gelände“, in: Diether Döring (Hg.), *Sozialstaat in der Globalisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 11-40.
- Döring, Diether; Koch, Thomas, 2003: „Gewerkschaften und soziale Sicherung“, in: Wolfgang Schroeder; Bernhard Weißels (Hg.), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik. Ein Handbuch*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 376-404.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1996: „Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy“, in: Gøsta Esping-Andersen (Hg.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, S. 66-87.
- Esping-Andersen, Gøsta; Gallie, Duncan; Hemerijck, Anton; Myles, John, 2002: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

- Franz, Wolfgang, 2004: „Nach der Reform ist vor der Reform. Die Arbeitslosenversicherung muß von Umverteilungselementen und Fehlanreizen befreit werden“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 7.2.2004, S. 13.
- Gebauer, Ronald; Petschauer, Hanna; Vobruba, Georg, 2002: *Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt*. Berlin: edition sigma.
- Goodin, Robert E., 1987: *Not Only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Goodin, Robert E., 2002: „Structures of Mutual Obligation“, in: *Journal of Social Policy* 31 (4), S. 579-596.
- Hefty, Georg Paul, 2004: „Von Stillstand keine Spur. Seit Beginn der neuen Reformära sind mehr als tausend Gesetze verabschiedet worden“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15.4.2004, S. 10.
- Heinze, Rolf G., 1998: *Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland“*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hengsbach SJ, Friedhelm; Möhring-Hesse, Matthias, 1999: *Aus der Schieflage heraus. Demokratische Verteilung von Reichtum und Arbeit*. (2. Aufl.) Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.
- Hochschild, Arlie Russell, 2000: *The Time Bind. When Work Becomes Home and Home Becomes Work*. New York: Holt.
- Huf, Stefan, 1998: *Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Jochem, Sven; Siegel, Nico A., 2000: „Wohlfahrtskapitalismen und Beschäftigungsperformanz: Das 'Modell Deutschland' im Vergleich“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 46 (1), S. 38-64.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2002: *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kitschelt, Herbert; Streeck, Wolfgang, 2003: „From Stability to Stagnation: Germany at the Beginning of the Twenty-First Century“, in: *West European Politics* 26 (4), S. 1-34.
- Kronauer, Martin; Linne, Gudrun, 2005: *Flexicurity. Die Bindung von Sicherheit an Flexibilität*. Berlin: edition sigma [i.V.].
- Leibfried, Stephan; Obinger, Herbert, 2003: „The State of the Welfare State: German Social Policy between Macroeconomic Retrenchment and Microeconomic Recalibration“, in: *West European Politics* 26 (4), S. 199-218.
- Leibfried, Stephan; Rieger, Elmar, 2002: *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Leitner, Sigrid; Ostner, Ilona; Schratzenstaller, Margit (Hg.), 2004: *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?* Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 7/2003. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lenhardt, Gero; Offe, Claus, 1977: „Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik“, in: Christian von Ferber; Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), *Soziologie und Sozialpolitik*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 98-127.
- Lepsius, M. Rainer, 1990a: *Interessen, Ideen und Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lessenich, Stephan, 2003: *Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*. Frankfurt/New York: Campus.
- Lessenich, Stephan; Mau, Steffen, 2005: „Reziprozität und Wohlfahrtsstaat“, in: Frank Adloff; Steffen Mau (Hg.), *Reziprozität. Zur Soziologie des Gebens und Nehmens*. Frankfurt/New York: Campus [i.E.].

- Luhmann, Niklas, 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München/Wien: Olzog.
- Mandin, Christelle; Palier, Bruno, 2004: „L'Europe et les politiques sociales: Vers une harmonisation cognitive des réponses nationales“, in: Christian Lequesne; Yves Surel (dir.), *L'intégration européenne: entre émergence et recomposition de l'Etat*. Paris: Presses de Sciences Po [i.E.].
- Manning, Nick; Shaw, Ian (Hg.), 2000: *New Risks, New Welfare: Signposts for Social Policy*. Oxford: Blackwell.
- Manow, Philip; Seils, Eric, 2000: „The Employment Crisis of the German Welfare State“, in: Maurizio Ferrera; Martin Rhodes (Hg.), *Recasting European Welfare States*. London: Frank Cass, S. 137-160.
- Marshall, Thomas H., 1963 [1949]: „Citizenship and Social Class“, in: Thomas H. Marshall, *Sociology at the crossroads and other essays*. London: Heinemann, S. 67-127.
- Möhring-Hesse, Matthias, 1995: „Mit Schmarotzern solidarisch sein? Solidarität auf Gegenseitigkeit in der Wohlstandsgesellschaft“, in: Friedhelm Hengsbach; Matthias Möhring-Hesse (Hg.), *Eure Armut kotzt uns an! Solidarität in der Krise*. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 83-102.
- Möhring-Hesse, Matthias, 2004: *Die demokratische Ordnung der Verteilung. Eine Theorie der sozialen Gerechtigkeit*. Frankfurt/New York: Campus.
- Mooser, Josef, 1983: „Abschied von der 'Proletarität'. Sozialstruktur und Lage der Arbeiterschaft in der Bundesrepublik in historischer Perspektive“, in: Werner Conze; M. Rainer Lepsius (Hg.), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem*. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 143-186.
- Mückenberger, Ulrich, 1989: „Der Wandel des Normalarbeitsverhältnisses unter Bedingungen einer ‚Krise der Normalität‘“, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 40 (2), S. 211-223.
- Niejahr, Elisabeth, 2003: „Politik vom Wickeltisch“, in: *DIE ZEIT* Nr. 41, S. 2.
- Nullmeier, Frank; Rüb, Friedbert W., 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt/New York: Campus.
- Offe, Claus, 1972: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Opielka, Michael, 2004: *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt [i.E.].
- Rawls, John, 2003 [1971]: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. 13. Auflage. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Riedmüller, Barbara; Olk, Thomas (Hg.), 1994: *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*. Leviathan, Sonderheft 14/1994. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Oschmiansky, Frank; Schmid, Günther; Kull, Silke, 2003: „Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen und Strukturprobleme der Missbrauchsdebatte“, in: *Leviathan* 31 (1), S. 3-31.
- Ostner, Ilona, 1995: „Wandel der Familienformen und soziale Sicherung der Frau oder: Von der Status- zur Passagensicherung“, in: Diether Döring; Richard Hauser (Hg.), *Soziale Sicherheit in Gefahr*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 80-117.
- Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik; Offe, Claus (Hg.), 1977: *Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit*. Neuwied: Luchterhand.
- Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan, 2001: *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt/New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1998: „Die Zukunft der Arbeit im renovierten 'Modell Deutschland'“, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 49 (6-7), S. 447-450.
- Scharpf, Fritz W., Schmidt, Vivien A. (Hg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness. Oxford: Oxford University Press.

- Schmidt, Manfred G., 1998: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Siegel, Nico A., 2002: *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*. Frankfurt/New York: Campus.
- Spindler, Helga, 2003: „Keine Grundsicherung für Arbeitsuchende. Statt Leistungsanspruch mit Mitwirkungspflichten bleibt nur eine Arbeitspflicht mit nachgelagertem Leistungsanspruch“, in: *Soziale Sicherheit* 52 (10), S. 338-344.
- Taylor-Gooby, Peter (Hg.), 2004: *New Risks and New Welfare in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Ullrich, Carsten G., 2000: „Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates: Ergebnisse, Kritik und Perspektiven einer Forschungsrichtung“, in: *Soziale Welt* 51 (2), S. 131-152.
- Urban, Hans-Jürgen, 1999: „Reformoptionen im Sozialstaat. Über die Perspektiven des sozial regulierten Kapitalismus“, in: Horst Schmitthener; Hans-Jürgen Urban (Hg.), *Sozialstaat als Reformprojekt. Optionen für eine andere Politik*. Hamburg: VSA, S. 11-59.
- Urban, Hans-Jürgen, 2002: „Leitbilder und Reformfelder einer solidarischen Sozialpolitik“, in: IG Metall (Hg.), *Debatten-Buch fairteilen*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag, S. 88-107.
- Van Parijs, Philippe, 1995: *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford: Clarendon.
- Vobruba, Georg, 1983: *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg (Hg.), 1989: *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Vobruba, Georg, 1992: „Autonomiegewinne. Konsequenzen von Verrechtlichung und Deregulierung“, in: *Soziale Welt* 43 (2), S. 168-181.
- Vogel, Berthold, 2004: „Neue Ungleichheiten im Wohlfahrtsstaat. Die politische Ordnung sozialer Verwundbarkeit und prekären Wohlstands“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 50 (1-2), S. 174-188.