

Teilhabeberechtigung – Karriere und Unschärfen einer neuen Wertidee

Von Hans-Richard Reuter

Der Ratsvorsitzende der EKD, Präses Nikolaus Schneider, bezeichnete jüngst Teilhabeberechtigung als »neues Leitbild der evangelischen Sozialethik«.¹ Die Europäische Union proklamierte 2010 zum ›Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung‹ mit dem Ziel, »die Anerkennung des Grundrechts [...] auf ein Leben in Würde und auf umfassende Teilhabe an der Gesellschaft« zu fördern.² Der Deutsche Caritasverband hat in den Jahren 2009 bis 2011 eine Initiative zur Förderung »selbstbestimmter Teilhabe« ausgerufen. Die 2006 erschienene EKD-Denkschrift zum Thema Armutsbekämpfung stand unter dem Titel »Gerechte Teilhabe«.³ Tatsächlich dürfte außer der ›Generationengerechtigkeit‹ kaum ein anderer der in Umlauf gesetzten neuen Gerechtigkeitsbegriffe einen so rasanten und steilen Aufstieg hinter sich haben wie die ›Teilhabeberechtigung‹. Bevor diese jedoch magno consensu zum sozialetischen Schlüsselbegriff par excellence erhoben wird, kann ein etwas distanzierterer Blick auf das normative Profil und die diskursstrategische Funktion der neuen Wertidee nicht schaden.

Die ambivalente Kontur des Begriffs wird schlaglichtartig klar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass ›participatio‹, das lateinische Äquivalent, beides heißen kann: *Teilhabe* (mit Betonung des bloß passiven Empfangens eines zugewiesenen Anteils) und *Teilnahme* (mit der Konnotation aktiver Mitwirkung an einer selbstbestimmten Praxis). Vor diesem Hintergrund lässt sich die Geschichte des (sozial-)politisch relevanten Gebrauchs von ›Teilhabe‹ in der Bundesrepublik als höchst wechselvolles Changieren zwischen unterschiedlichen Verwendungsmöglichkeiten erzählen, die durchaus gegensätzliche Wertungen und Akzentsetzungen enthalten:

Die Begriffskarriere⁴ beginnt in den 1950er-Jahren zunächst im *juristischen Kontext* mit der Kategorie der ›Teilhabeberechtigung‹, angestoßen in ausgesprochen sozialstaatskritischer Absicht durch den Staatsrechtler und Carl-Schmitt-Schüler Ernst Forsthoff. Sozialrechtliche Gewährleistungen liefen, so Forsthoff, dem rechtsstaatlichen Paradigma der freiheitssichernden Begrenzung der Staatstätigkeit und dem Verständnis der Grundrechte als Abwehrrechte zuwider, indem sie auf positive staatliche Leistungen zur Bereitstellung von Gütern gehen. »Freiheit und Teilhabe sind die Kardinalbegriffe, die heute das Verständnis des einzelnen zum Staate bestimmten. [...] Die Teilhabe als Recht und Anspruch meint einen leistenden, zuteilenden, verteilenden, teilenden Staat«, dessen normativ nicht begrenzbarer Umverteilungsmaschinerie zur Auflösung souveräner Staatlichkeit führen müsse.⁵ Die Forsthoff'sche Entgegensetzung von freiheitssicherndem Rechtsstaat und Teilhabe gewährendem Sozialstaat kann sich in der Folgezeit nicht durchsetzen. Sie wird spätestens 1972 auch in der höchstrichterlichen Rechtsprechung von einem

sozialstaatsfreundlichen Verständnis der Grundrechte verdrängt, das soziale Rechte nunmehr als Teilhaberechte interpretiert. Die Transformation der sozialen Staatszielbestimmung in die Sprache der subjektiven Rechte hat so eine Um- und Aufwertung der Teilhabekategorie zur Folge: Sie wird jetzt positiv besetzt und markiert den Rechtsanspruch des Einzelnen auf Hilfe durch den Staat nach einem am soziokulturellen Kontext orientierten Standard. Der Terminus findet dort Eingang in die Sozialgesetzgebung, wo es um die Berücksichtigung von Bedarfen geht, die nicht auf Grund von Vorleistungen bzw. Beiträgen des Einzelnen kompensiert werden können.

Führte der juristische Sprachgebrauch eher zur Trennung der ›Teilhabe‹ von der ›Teilnahme‹, so wird im Gegenzug die aktive politische Mitwirkung und Mitbestimmung möglichst vieler an den öffentlichen Belangen zum bestimmenden Thema der in den 1970er-Jahren aufkommenden Theorien partizipativer Demokratie und daran anschließender *rechtsethischer Überlegungen*. Dabei herrscht nicht selten das Bestreben vor, den Teilhabebegriff für ein entsprechend erweitertes Verständnis offen zu halten. Der erste Beleg in der evangelischen Ethik findet sich wohl bei Heinz Eduard Tödt und Wolfgang Huber. Im Rahmen ihrer theologischen Interpretation der Menschenrechte zeichnen sie Freiheit, Gleichheit und Teilhabe als aufeinander verweisende Momente der Grundfigur des Menschenrechts aus.⁶ Teilhabe dient dabei als umfassende anthropologische Kategorie, die die Partizipation an der Gottesgemeinschaft sowie diejenige an der politischen Gemeinschaft und der außermenschlichen Natur einschließt. In Folge des hier gewählten sehr weiten Sprachgebrauchs wird Teilhabe nicht von Teilnahme unterschieden, wenn auch der Sache nach vorrangig von den politischen Beteiligungsrechten her verstanden. Der Bedarf an stärkerer begrifflicher Differenzierung wurde aber gerade in dem Maße unabweisbar, in dem sich die wachsenden bürokratischen, überregulierenden und paternalistischen Beschränkungen der individuellen Selbstbestimmung als »dysfunktionale Nebenfolgen des erfolgreich durchgesetzten Sozialstaats auch politisch aufdrängten«.⁷ In dem von Jürgen Habermas zur Aufhebung des Gegensatzes von formalrechtlichem Liberalismus und sozialstaatlichem Paternalismus vorgeschlagenen prozeduralistischen Rechtsparadigma kommt deshalb dem Aspekt der Teilnahme und Beteiligung die entscheidende Schlüsselfunktion zu: Dieser Konzeption zufolge dienen soziale Teilhaberechte in erster Linie dazu, zur aktiven Wahrnehmung staatsbürgerlicher Autonomie und Willensbildung zu ermächtigen, wobei die Garantie staatsbürgerlicher Selbstbestimmung durch demokratische Teilnahmerechte wiederum darauf abzielt, die privatautonome Lebensgestaltung zu ermöglichen.

Schließlich findet der Partizipationsgedanke in den 1990er-Jahren Eingang in die wirtschafts- und *sozialethischen Diskurse* über soziale Gerechtigkeit und zwar zunächst unter dem Titel der ›Beteiligungsgerechtigkeit‹. Innovativ hat hier insbesondere der Wirtschaftshirtenbrief der US-amerikanischen katholischen Bischöfe aus dem Jahr 1987 gewirkt, der die Beteiligungsgerechtigkeit (contributive justice) als dritte Form materialer Gerechtigkeit neben den beiden klassischen der Tausch- und Verteilungsgerechtigkeit einführt. Das Postulat der kontributiven Gerechtigkeit bedeutet, so die amerikanischen Bischöfe, »daß die Menschen die Pflicht zu aktiver und produktiver Teilnahme am Gesellschaftsleben haben, und daß die Gesellschaft die Verpflichtung hat, dem einzelnen diese Teilnahme zu ermöglichen, [...] damit die Menschen einen Beitrag zur Gesellschaft leisten können, auf eine Art, die ihre Freiheit und die Würde ihrer Arbeit respektiert«.⁸ Öffentliche Stellungnahmen beider Kirchen in Deutschland greifen das Motiv auf. Das ökumenische ›Gemeinsamen Wort zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland‹ von 1997, in dem eine deutliche semantische Wende von der Teilhabe zur Teilnahme vorgenom-

men wird, heißt es: »Es müssen also Strukturen geschaffen werden, welche dem einzelnen die verantwortliche Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben erlauben. Dazu gehört neben den politischen Beteiligungsrechten Zugang zu Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten, die ein menschenwürdiges [...] Leben und eine effektive Mitarbeit am Gemeinwohl ermöglichen«, sowie ein Bildungssystem, das »neben beruflichen Fähigkeiten politisches Urteilsvermögen und die Fähigkeit zu politischem Engagement vermittelt«. Und die freiheitliche Demokratie wird in dieser Stellungnahme dahingehend bestimmt, dass die »Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger nicht nur formal durch den Rechtsstaat, sondern auch materiell durch den Sozialstaat gesichert werden muß«.⁹

Daraus wird deutlich¹⁰: *Beteiligungsgerechtigkeit* hat die politische Autonomie von Bürgerinnen und Bürgern im Blick, sich in die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozesse aktiv einzubringen. Sie bezieht sich auf die gesellschaftliche *Integration*, verstanden als Einheitsbildung durch konsentiertere Normen und akzeptierte Wertvorstellungen. Dabei legitimieren sich sozialstaatliche Maßnahmen und Leistungen aus den Bedingungen gleichberechtigter Ausübung des Staatsbürgerstatus: als Staatsbürgerqualifikationspolitik. Der demokratische Sozialstaat schuldet seinen Bürgern auf alle Fälle das, was sie brauchen, um voll kooperierende Mitglieder der Gesellschaft sein zu können. Nur, wenn sie ohne Scham und sprachfähig den öffentlichen Raum betreten können, ist ihnen die Teilnahme am gesellschaftlichen Diskurs über die verbindlichen Normen einer gerechten Ordnung und über die anerkennungswürdigen Ziele eines guten Zusammenlebens möglich. Das Konzept postuliert die umfassende Beteiligung aller Bürger an der aktiven Gestaltung ihrer gesellschaftlichen Institutionen und ihrer Regeln. Auch wenn in der modernen Gesellschaft nicht jeder in gleicher Weise an der gesellschaftlichen Kooperation mitwirken kann, so muss er doch so weit wie möglich an der Festlegung der Normen beteiligt sein können, unter denen die Kooperation konkret stattfindet. Beteiligungsgerechtigkeit zielt daher auf die kollektive Selbstbestimmung von Bürgerinnen und Bürgern hinsichtlich der gerechtfertigten Grundstruktur der Gesellschaft. Konsequenterweise postuliert sie für jede und jeden ein Recht auf Rechtfertigung auch derjenigen Machtverhältnisse, die über Produktion und Verteilung von Gütern entscheiden.¹¹ Rechtfertigungsmaßstab ist dabei für die christliche Sozialethik die befreiungstheologische ›Option für die Armen‹ bzw. – als deren gerechtigkeits-theoretische Übersetzung – das Rawls'sche Differenzprinzip: Soziale Ungleichverteilungen lassen sich nur dann rechtfertigen, wenn keine andere Verteilung die Situation der Schlechtestgestellten einer Gesellschaft verbessern würde.

Man sollte nicht übersehen, dass demgegenüber die Ende der 1990er-Jahre einsetzende Konjunktur der *Teilhabegerechtigkeit* einen deutlich anderen Hintergrund hat. Sie ist Ausdruck einer in der politischen Programmatik erkennbaren Verschiebung des Gerechtigkeitsverständnisses von der Verteilungs- zur Chancengerechtigkeit, d.h. von ergebnisorientierter Umverteilung von Einkommen, Vermögen und materiellen Gütern zur Gewährung von Zugangschancen und damit der Startbedingungen für die Verwirklichung von Lebenszielen. Auf den ersten Blick vereint die neue Wertidee eine ganze Reihe von Vorzügen: Sie ist über die klassischen (partei-)politischen Lager hinweg konsensfähig, weil sie ein von egalitärer Verteilungsgerechtigkeit und libertärer Leistungsgerechtigkeit gleich weit entferntes normatives Paradigma zu etablieren verspricht.¹² Teilhabegerechtigkeit reagiert ferner auf neue Ungleichheiten und Konfliktlinien, die mit zugeschriebenen (also nicht erworbenen) sozialstrukturellen Unterscheidungsmerkmalen wie Alter,

Familienstatus, Generationszugehörigkeit, Geschlecht, ethnische Herkunft etc. einhergehen.¹³ Vor allem erscheint der Begriff sensibel für die sich zuspitzenden Phänomene sozialer Exklusion, der Ausgrenzung aus dem Kontext gesellschaftlicher Kooperation. Speziell der Ausschluss der wachsenden Zahl von Menschen, die meist auf Grund von Qualifikationsdefiziten in Langzeitarbeitslosigkeit und dauerhafter Armut leben, ihre soziale Lage habituell stilisieren und durch Sozialisation reproduzieren, wird unter dem Aspekt der ›gerechten Teilhabe‹ besprochen.

Teilhabeberechtigung ist jedoch im Ansatz ein klarerweise residuales Konzept, zugeschnitten auf individuelle Bedürftigkeit und die Kompensation negativer Nebenfolgen der Marktökonomie. Weitgehend offen bleibt dabei, worin genau denn die Ungerechtigkeit besteht, die durch sie korrigiert werden soll. Als Zugangsteilhabe zielt sie darauf ab, die *Inklusion* in elementare gesellschaftliche Funktionssysteme (vor allem: Arbeitsmarkt und Bildung) sicherzustellen. Das sozialstaatliche Leistungssystem konzentriert sich dann auf Armutsbekämpfung und Mindestsicherung und tritt seinen Klienten mit Anreizstrukturen, gegebenenfalls aber auch mit repressiven Kontrollen entgegen. Das arbeitsmarktpolitische Maximenpaar des ›Förderns und Forderns‹ kann unterschiedlich gewichtet sein, aber der vorrangige Zweck ist funktionale Inklusion: die Leistungsempfänger sollen ›from welfare to work‹ gebracht werden. Das Inklusionskonzept der Teilhabe eröffnet die Möglichkeit, individuelle Rechte gegen den Staat abhängig zu machen von Gemeinwohlpflichten, die dieser gegen den Einzelnen einklagt, ohne doch gleichzeitig für eine hinreichende Zahl von Arbeitsplätzen sorgen zu können. In einer Sozialpolitik dieses Typs wird ein makroökonomisches Problem wie andauernde Massenarbeitslosigkeit unter der Hand in Defizite und Inkompetenzen des Einzelnen umgedeutet. In dieser Logik verwandeln sich die Opfer sozioökonomischer Veränderungen schlussendlich in deren Verursacher, die unabhängig von ihrer beruflichen Qualifikation und familiären Situation jeden Arbeitsplatz annehmen müssen. Ähnlich problematisch ist in diesem Zusammenhang die Konzentration ›sozialinvestiver‹ Sozialpolitik auf den Bildungssektor. Unbestreitbar ist Bildung die wichtigste vorgeordnete Zugangsvoraussetzung zu den Funktionssystemen gesellschaftlicher Kooperation – doch bessere Bildung für alle bedeutet auch mehr Konkurrenz um knappe Arbeitsplätze auf höherem Niveau. Außerdem wird mit dem Fokus auf Bildung der Armutsschutz für alle (also auch für die Erwachsenen und Alten) tendenziell hinter die Chancengleichheitsförderung der Jungen zurückgestellt. Im Rahmen dieses ermäßigenden Konzepts von Teilhabeberechtigung stellen sich jenseits der basalen Inklusion gar keine grundlegenden Gerechtigkeitsprobleme mehr, weil hier die Sphäre der – wie man gern sagt – ›Eigenverantwortung‹ beginnt. Die in der ›alten‹, distributiv verstandenen sozialen Gerechtigkeit enthaltene graduelle Frage nach »mehr oder weniger Teilhabe« wird auf die zweistellige Logik von »entweder Inklusion oder Exklusion« umgestellt.¹⁴

Teilhabeberechtigung ist, wie gezeigt, ein äußerst vager Begriff. In welchem genaueren Sinn wird er als Schlüsselwort evangelischer Sozialethik empfohlen? Die EKD-Denkschrift ›Gerechte Teilhabe‹ von 2006 bietet hier ein ambivalentes Bild. Sie geht zwar in ihrer sozialetischen Grundlegung von einem erweiterten, auf gesamtgesellschaftliche Integration und Beteiligung zielenden Konzept von Teilhabeberechtigung aus, profiliert aber kaum deren politisch-demokratische Dimension. Stattdessen bietet sie einen Beleg dafür, dass die Teilhabesemantik für Politik-Empfehlungen anschlussfähig ist, die sich auf Arbeitsmarkt sowie Bildung konzentrieren und – insofern ganz mit dem ermäßigten Inklusionskonzept der Teilhabe konform – übergreifende wirtschaftspolitische Perspektiven ausblenden. Die Harmonisierung beider Konzepti-

onen ergibt ein schillerndes Resultat: Einerseits wird das Leitbild des aktivierenden Sozialstaats in einer sanften Variante aufgegriffen, die den Gedanken einer Pflicht zur Arbeit abzumildern und dem freiheitlichen Postulat einer Vielfalt von Lebens- und Tätigkeitsformen Rechnung zu tragen sucht. Andererseits unterhält die adaptierte Aktivierungsrhetorik wenig Distanz zu workfare-orientierten Inklusionspolitiken, die zu neuer Ausgrenzung führen können. Angesichts ähnlicher Ambivalenzen in der europäischen Sozialpolitik¹⁵ erscheint hier Klarheit geboten.

In summa: Obwohl einer erweiternden Interpretation zugänglich, hat Teilhabegerechtigkeit eine Schlagsseite zur Halbierung der Gerechtigkeitsfrage und damit zur Entpolitisierung der im Land wachsenden sozialen Kluft zwischen Arm und Reich. Das empfiehlt sie sicherlich als Kompromissformel – ob aber auch schon als neues sozialetisches Leitbild erscheint fraglich.

Prof. Dr. Hans-Richard Reuter
Institut für Ethik und angrenzende Sozialwissenschaften
Universitätsstr. 13-17
D-48143 Münster
reuterhr@uni-muenster.de

Anmerkungen

1. Rede zur Eröffnung des Friedrich Karrenberg Hauses der EKD, Pressestelle der EKD, 14.05.2012.
2. Beschluss Nr. 1098/2008/EG.
3. Gerechte Teilhabe. Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität. Eine Denkschrift des Rates der EKD zur Armut in Deutschland, Gütersloh 2006.
4. *Frank Nullmeier/Stephan Köppe/Jonas Friedrich*, Legitimationen der Sozialpolitik, in: *Herbert Obinger/Elmar Rieger* (Hg.), *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York 2009, 151–189.
5. *Ernst Forsthoff*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: *ders.*, *Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954–1973*, München ²1976, 65–89.
6. *Wolfgang Huber/Heinz Eduard Tödt*, *Menschenrechte. Perspektiven einer menschlichen Welt*, Stuttgart 1977, 80ff.
7. *Jürgen Habermas*, *Genesis und Geltung. Zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M. 1992, 470, 492, 506.
8. *Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle. Hirtenbrief über die Katholische Soziallehre und die amerikanische Wirtschaft*, Sonderheft *Die neue Ordnung*, Februar 1987, Ziffer 71f. Vgl. dazu *Wolfgang Huber*, *Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh ³2006, 233.
9. *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland*, *Gemeinsame Texte* 9, Hannover/Bonn 1997, Ziffern 113, 137.
10. Vgl. zum folgenden *Hans-Richard Reuter*, *Eigenverantwortung und Solidarität – Befähigung und Teilhabe. Zur neuen Gerechtigkeitssemantik in der evangelischen Sozialethik*, in: *Friederike Nüssel* (Hg.), *Theologische Ethik der Gegenwart. Ein Überblick über zentrale Ansätze und Themen*, Tübingen 2009, 183–206.
11. *Rainer Forst*, *Soziale Gerechtigkeit, Rechtfertigung und Macht*, in: *ders.*, *Das Recht auf Rechtfertigung*, 270–290.
12. Vgl. *Stefan Liebig*, *Gerechtigkeitsverständnis und wahrgenommene Gerechtigkeitslücken bundesdeutscher Parlamentarier: Wandel und Ausdruck neuer Konfliktlinien, Zukunftsfähiges Wirtschafts- und Sozialmodell*, *Beiträge* 2/2007, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2007.
13. Vgl. *Lutz Leisering*, *Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats*, in: *Stefan Liebig/Holger Lengfeld/Steffen Mau* (Hgg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M. 2004, 29–68, hier 36ff.
14. *Nullmeier/Köppe/Friedrich* (s. Anm. 4), 169.
15. Vgl. *Stefan Bernhard*, *Das europäische Exklusionsparadigma. Legitimierte und legitimierende Dynamiken der Offenen Koordinierungsmethode*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 53, 2007, 341–364.