

Mathias Möhring-Hesse
Institut für Wirtschafts- und
Gesellschaftsethik,
Frankfurt a. M.

Warum eigentlich ist der Staat »sozial«? Schwerpunkte der Sozialpolitik

(1.) Zwar ist der Staat weder die einzige Agentur sozialer Sicherheit, noch der einzige Ort von Sozialpolitik, also der gesellschaftlichen Regelung sozialer Sicherung und Fürsorge. Jedoch wurde der Staat in allen westeuropäischen Gesellschaften zum Zentrum der Sozialpolitik und die staatlich organisierten Sicherungs- und Fürsorgesysteme zum Kern der sozialen Sicherung. Vom »Sozialstaat« - gemeint ist damit die Gesamtheit aller staatlichen Institutionen und Aktivitäten der sozialen Sicherung und Fürsorge - hängen daher in diesen Gesellschaften inzwischen die Existenzsicherung und Lebensplanung der Bevölkerungsmehrheit ab; Umfang und Qualität sozialstaatlicher Leistungen sowie deren Finanzierung sind zentrales Feld gesellschaftlicher Auseinandersetzungen.

Sorgen und Probleme, das eigene Leben über den Tag hinaus zu sichern, haben jeweils einzelne Menschen. Doch Risiken und Gefährdungen, die sie zu bewältigen haben, sind gesellschaftlich bestimmt: Ursachen, Wirksamkeit und Verteilung von Lebensrisiken und -gefährdungen werden durch die sozialen Verhältnisse bestimmt, in denen sie leben, arbeiten und wohnen (müssen). Auch die individuellen Kompetenzen und Ressourcen, diese Risiken und Gefährdungen zu bewältigen, werden sozial verteilt und sind somit gesellschaftlich eingefärbt. Darüber hinaus sind die einzelnen mit der Bewältigung von Lebensrisiken und -gefährdungen in der Regel maßlos überfordert. Um das eigene Leben gegenüber Risiken und Gefährdungen zu sichern, sind sie daher auf die Unterstützung anderer und darüber hinaus auch auf komplexe Sicherungssysteme angewiesen. In derartigen Sicherungssystemen ist die Unterstützung anderer institutionalisiert, so daß sowohl die Lasten solcher Unterstützung wie auch deren Leistungen planbar und verlässlich sind. Welche Risiken und Gefährdungen als »soziale« anerkannt und deshalb auch gesellschaftlich bewältigt werden, und welche dagegen als »private« Probleme gesellschaftlich unbeachtet bleiben und daher ohne soziale Unterstützung bewältigt werden müssen, ist nicht ein für

allemaal vorentschieden. Dies wird vielmehr unter den Gesellschaftsmitgliedern »ausgehandelt« - und immer wieder neu »ausgehandelt.

Weil die Menschen ihr (Über-) Leben nicht privat, sondern nur mittels sozialer Sicherungssysteme dauerhaft sichern können, deshalb ist auch Sozialpolitik ein historisch fundamentaler Sachverhalt. Dies gilt aber nicht in gleicher Weise für den Sozialstaat, also der staatlichen Organisation der sozialen Sicherung, und entsprechend auch nicht für die auf den Staat bezogene Sozialpolitik. Auch wenn staatliche Institutionen bereits in vormodernen Gesellschaften sozialpolitische Probleme regelten und im geringen Ausmaße auch öffentliche Fürsorge geleistet haben, entsteht der Sozialstaat erst in Folge der kapitalistisch verfaßten Marktwirtschaften und damit in den modernen Industriegesellschaften. Mit der Organisation der Volkswirtschaften über *Märkte* begann zugleich die »Verstaatlichung« der Sozialpolitik.

Indem Produktion und Distribution von gesellschaftlich notwendigen Gütern und Dienstleistungen entpolitisiert und dem Tauschverkehr einzelwirtschaftlicher Akteure überlassen wurden, konnten die Kapazitäten moderner Volkswirtschaften erheblich ausgeweitet und damit die materielle Reproduktion der Industriegesellschaften auf hohem Niveau gesichert werden. Auch die einzelnen Menschen profitierten davon, sofern sie in den Industriegesellschaften an der drastischen Steigerung des verfügbaren Reichtums Anteil erhielten. Andererseits wurde mit der marktförmigen Organisation der Volkswirtschaften der Lebensunterhalt der Bevölkerungsmehrheit prinzipiell unsicher - der Menschen nämlich, die - von den Produktionsmitteln getrennt - ihren Lebensunterhalt nur durch Erwerbsarbeit sichern können. Weil sie ihren Unterhalt aus Erwerbseinkommen bestreiten müssen, ergeben sich für sie *erstens* aus Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit besondere Existenzrisiken. Diese »Schicksalsschläge« bedeuten für sie den Ausfall des »geregelten Einkommens«, aus dem sie ihren Lebensunterhalt finanzieren und mit dem sie auch Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit bewältigen. Da sie ihr »geregeltes Einkommen« dadurch erwerben, daß sie ihr Arbeitsvermögen an Unternehmen veräußern, die es zum Zwecke der privaten Kapitalverwertung einsetzen, besteht für die Beschäftigten *zweitens* ein spezifisches Existenzrisiko, daß nämlich in den einzelwirtschaftlichen Produktionsprozessen ihre Arbeitskraft »vernutzt« wird - damit aber auch ihre Möglichkeit, durch Veräußerung des Arbeitsvermögens den eigenen Unterhalt zu sichern. Das Interesse der Lohnabhängigen an einer dauerhaften Sicherung ihres Lebensunterhalts kann also in einer kapitalistisch verfaßten Marktwirtschaft *prinzipiell* nicht realisiert werden.

Vor allem die Arbeiterbewegung machte diesen Sachverhalt in den Industriegesellschaften seit dem 19. Jahrhundert politisch manifest. In der Folge übernahm der Staat - neben der Armenfürsorge - kompensatorische Zuständigkeiten, um den Lebensunterhalt der Beschäftigten auch dann zu sichern, wenn sie bei Eintreten unvermeidbarer Existenzrisiken ein »ge-regeltes Einkommen« nicht aus Erwerbsarbeit beziehen können. Ob über beitragsfinanzierte Sozialversicherungen oder über steuerfinanzierte Sicherungssysteme - der Staat zwang und zwingt die Beschäftigten bzw. die Bürger in einen Solidaritätspakt, dem er selbst als eigeninteressierter Teilnehmer angehört. In den sozialstaatlichen Sicherungssystemen wird nämlich die Konkurrenz als das marktwirtschaftliche Ordnungsprinzip außer Kraft gesetzt und zwischen Beschäftigten bzw. Bürgern einen solidarischen Ausgleich organisiert. Hinsichtlich ihrer gemeinsamen Risiken und Gefährdungen sichern sie durch diesen Ausgleich ihren Lebensunterhalt wechselseitig und dauerhaft ab. Weil von ihrem Erwerbseinkommen auch ihre Familien abhängig sind, von deren unentlohnten Leistungen sie andererseits auch profitieren, wurden auch die nicht erwerbstätigen Familienmitglieder in diesen solidarischen Ausgleich einbezogen. Auf das Risiko der »Vernutzung« der Arbeitskraft reagiert(e) der Staat in den westeuropäischen Gesellschaften dagegen vergleichsweise zurückhaltend: Nur in einem sehr beschränkten Umfang wurde und wird durch staatliche Interventionen die Arbeitsverhältnisse und -bedingungen geregelt, den Unternehmen etwa Auflagen hinsichtlich der Gesundheitsgefährdungen an den Arbeitsplätzen gemacht oder den Beschäftigten bestimmte Mitbestimmungsrechte eingeräumt.

(2.) Die staatlich organisierten Institutionen und Aktivitäten der sozialen Sicherung haben in den westeuropäischen Gesellschaften seit Ende des 19. Jahrhunderts eine wenig systematische Entwicklung in Richtung eines komplexen »Wohlfahrtsstaats« durchlaufen, der sich zwar primär auf die Sicherung der abhängig Beschäftigten bezieht, inzwischen aber die über-große Mehrheit der Bevölkerung und damit auch die außerhalb der Lohnarbeit angesiedelten Gruppen einschließt. Über die Jahrzehnte wurden nämlich weitere Sachverhalte in die Kompetenz des Sozialstaates genommen - so etwa im sozialen Wohnungsbau die Wohnverhältnisse der Menschen und in staatlicher Ausbildungsförderung die Ausbildung und Qualifizierung ihres Arbeitsvermögens. Zugleich wurde der Kreis der sozialstaatlich »betreuten« Personen über die Beschäftigten hinaus ausgeweitet, so daß in den westeuropäischen Gesellschaften die Lebensverhältnisse der Bevölkerungsmehrheit in irgendeiner Form von den sozialstaatlich Sicherungs- und

Fürsorgesystemen abhängig sind. Im Zuge dieser Ausweitung wurde aber auch die soziale Sicherung zunehmend stärker »verstaatlicht«, übernahm also der Staat - in Reaktion auf Leistungsgrenzen der marktförmig organisierten Wirtschaft sowie auf Überforderung moderner Lebenslagen - zunehmend Verantwortung, den Lebensunterhalt seiner Bürger zu sichern.

Zumindest der liberalen Gesellschaftstheorie nach hat der Staat damit seine ihm zustehenden Kompetenzen überdehnt und ist über die Grenzen des Rechtsstaats hinaus in die vermeintlich unpolitische Sphäre der »bürgerlichen Gesellschaft« eingedrungen. Der Staat als Sozialstaat greift nämlich *erstens* in das marktwirtschaftliche Geschehen ein, daß - so die liberale Überzeugung - zu effizienten Ergebnissen nur solange kommen kann, als es von derartigen Interventionen unbehelligt bleibt. Und *zweitens* erfüllt sich das Freiheitsversprechen der »bürgerlichen Gesellschaft« erst dann, wenn die Individuen in ihren Lebenslagen und -stilen von staatlichen Direktiven und Kontrollen unbehelligt bleiben, dazu aber auch vom Despotismus staatlicher Vorsorge verschont werden müssen. Staatliche Vor- und Fürsorge läßt dagegen die initiativen Kompetenzen der Individuen erschaffen; es leidet - so bereits der Philosoph Wilhelm von Humboldt - »durch eine zu ausgedehnte Sorgfalt des Staates die Energie des Handelns überhaupt, und der moralische Charakter«. Warum aber hat sich in den Industriegesellschaften der Staat nicht an die liberalen Grenzziehungen gehalten, warum also entwickelte sich der Staat trotz der hochrangigen Bedenken der »bürgerlichen Gesellschaft« zum Sozialstaat? Zwei konträre Antworten finden sich in den politischen Traditionen, die zur liberalen Idee der »bürgerlichen Gesellschaft« und deren Vorstellung vom Minimalstaat in Opposition getreten sind: (a) die konservative Vorstellung vom Staat als dem Bürgen des Gemeinwohls sowie die (b) materialistische Staatstheorie mit ihrer Theorie des abhängigen Staates im Kapitalismus.

(a) Spätestens in der Romantik bildet sich in Europa der konservative Widerspruch zur liberalen Freiheitsidee aus. Der Mensch - so heißt es - ist weniger subjektive Freiheit, als vielmehr über seine soziale Natur vermittelte Person. Von vornherein ist dieses Personenverständnis ethisch aufgeladen; normative Verpflichtungen der Menschen resultieren nicht aus deren freie Entscheidungen oder aus freiwilligen Kooperationen, sondern sind den Individuen in ihrer Sozialnatur vorgegeben. Weil die einzelnen sich nur als Mitmenschen verwirklichen können, müssen sie sich gegenseitig nicht nur das Recht zusprechen, sich in ihrer Gemeinschaft zu verwirklichen, sondern stehen zugleich in der Verpflichtung, untereinander zu kooperieren und sich

gegenseitig zu unterstützen. Diese Verpflichtung wird im Begriff des Gemeinwohls ausgedrückt, der als letzter Zweck mit jedem sozialen Verhältnis bereits gegeben ist. Da die konservative Sozialphilosophie der bürgerlichen Gesellschaft nicht zugetraut hat, dieses Gemeinwohl durch die freiwilligen Kooperationen von Individuen zu realisieren, erschien ihr der Staat als jene Institution, die in der Verwirklichung des Gemeinwohls eine zwar dienende, gleichwohl letzte und abschließende Verantwortung zukommt. Der Staat wird damit auch zum Bürgen dafür, daß die Individuen in der Gesellschaft ihren wechselseitigen Verpflichtungen nachkommen, und auf diesem Wege die Gesellschaft das Gemeinwohl realisiert. Dazu hat der Staat auch sozialpolitische Verantwortung, muß nämlich den Lebensunterhalt derjenigen Menschen sichern, die ihn privat nicht bestreiten können. Dabei soll der Sozialstaat die soziale Sicherung auf dem Weg von unten nach oben organisieren, nämlich von den einzelnen über ihre »kleineren Lebenskreise« (Familie, Betrieb, Verbände, Berufsstände etc.) bis hin zu den eigentlichen Sicherungssystemen des Staates. Vor allen Dingen muß er die »kleineren Lebenskreise« durch entsprechende Unterstützungen in die Lage versetzen, den Lebensunterhalt ihrer Mitglieder dauerhaft abzusichern (Subsidiarität). Die Antwort, warum der Staat entgegen der liberalen Vorstellung von der »bürgerlichen Gesellschaft« zum Sozialstaat wird, lautet also in der konservativen Sozialtheorie: Der Staat übernimmt sozialpolitische Verantwortung, weil er als Verkörperung des gesellschaftlichen Gemeinwohls dazu verpflichtet ist. Der Staat wird also zum Sozialstaat, weil er dies *soll*.

(b) Statt dieser normativen legt die materialistische Staatstheorie eine funktionalistische Antwort vor. Ihr erscheinen die sozialstaatlichen Sicherungssysteme und Interventionen als ein Erfordernis kapitalistisch verfaßter Marktwirtschaften, so daß der Staat zum Sozialstaat wird, weil er es im Kapitalismus werden *muß*! Kennzeichnend für die materialistische Staatstheorie ist, daß Entstehung, Formung und Funktion des Staates in der bürgerlichen Gesellschaft aus der allgemeinen Struktur der kapitalistischen Wirtschaft »abgeleitet« wird. Der Staat ist durch die ökonomische Struktur der bürgerlichen Gesellschaft grundlegend bestimmt. Aufgrund ihrer spezifischen Produktionsbedingungen bedarf die kapitalistische Wirtschaft einer mit Sanktionsmitteln ausgestatteten politischen Herrschaft, die von den beiden durch den Produktionsprozeß getrennten Klassen formell unabhängig ist. Denn nur der formell unabhängige Staat kann für die kapitalistische Warenproduktion die politischen und materiellen Rahmenbedingungen realisieren, die in der kapitalistisch verfaßten Wirtschaft prinzipiell prekär bleiben und deshalb nicht »in eigener Hand« bewerkstelligt werden können. Indem

der Staat aber Funktionen der kapitalistischen Wirtschaft übernimmt, garantiert er das im kapitalistischen Produktionsprozeß angelegten Ausbeutungsverhältnis. Neben der ökonomischen Herrschaft der Kapitaleigner über die Lohnabhängigen tritt damit eine zweite Herrschaftsform, die die Reproduktion der Wirtschaft mit staatlichen Zwangsmitteln garantiert - gerade unter dem funktionsnotwendigen Schein staatlicher Neutralität.

Dieser Funktions- und Herrschaftszusammenhang zeigt sich gerade auch im Sozialstaat, mit dem eine besondere Voraussetzung der kapitalistischen Warenproduktion gesichert wird, nämlich die dauerhafte Nutzung von Arbeitskräften. Durch begrenzte Zugeständnisse gegenüber den materiellen Interessen von Lohnabhängigen ermöglicht der Sozialstaat darüber hinaus auch deren politischen Loyalität und so eine »Befriedung« der Klassenausinandersetzungen. Dieser »soziale Frieden« stellt wiederum eine notwendige Voraussetzung der kapitalistischen Warenproduktion dar. Das Ausmaß der im Sozialstaat organisierten Zugeständnisse ist abhängig von der politischen Macht der Lohnabhängigen, die über ihre Organisationen Forderungen an den Staat richten und durchsetzen, dabei aber nur Bedingungen erkämpfen, die im Interesse der Kapitalverwertung ohnehin erforderlich sind.

In zwei Hinsichten nehmen die konservative und die materialistische Sozialstaatstheorie Extrempositionen ein. Daß der Sozialstaat auf Existenzprobleme der Lohnabhängigen antwortet, die in der kapitalistischen Warenproduktion verursacht werden, ist in beiden Konzeptionen unbestritten. Sie unterscheiden sie sich jedoch *erstens* in ihrer analytischen Grundsicht: Die konservative Vorstellung behauptet die »relative Autonomie« von Staat und Wirtschaft und spricht damit dem Sozialstaat gegenüber der kapitalistischen Wirtschaft eine eigenständige Problemsicht und -lösung zu; in der materialistischen Staatstheorie erscheint dagegen der Sozialstaat als Reflex auf die funktionalen Erfordernisse der Wirtschaft. *Zweitens* unterscheiden sich die beiden Konzeptionen auch in ihrer normativen Bewertung des Sozialstaates: Während der Staat in der konservativen Vorstellung als Verkörperung des Gemeinwohls erscheint, wird ihm in der materialistischen Staatstheorie diese normative Qualität gerade abgesprochen. Ist der Sozialstaat in der ersten Sicht eine verbindliche Ausdrucksform des Gemeinwohls, ist er in der zweiten ein ideologisch vernebelter Herrschaftszusammenhang zu Lasten der Lohnabhängigen.

In ihrer polaren Gegenüberstellung können beide Konzeptionen wohl kaum überzeugen: Da der Staat gegenüber der Wirtschaft nicht den - von der

konservativen Sozialtheorie aber unterstellten - Abstand halten kann, läßt sich auch der Sozialstaat nicht als Verkörperung eines wie auch immer gearteten Gemeinwohls in die Pflicht nehmen. Entsprechende normative Zuschreibungen gehören vielmehr zur ideologischen Verblendung, die Herrschaftsfunktionen des Staates zu verschleiern. Man muß der kurzschlüssigen Ableitung des Staates als Reflex der kapitalistischen Wirtschaft nicht zustimmen, um deren Ergebnis anzuerkennen: In den sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesystemen verkörpert sich nicht *per se* das Gemeinwohl einer Gesellschaft, statt dessen ist der Staat selbst in der von ihm dominierten Sozialpolitik ein Akteur mit eigenen Interessen und darüber hinaus abhängig von einer funktionierenden Wirtschaft. Wird aber - mit der konservativen Sozialstaatstheorie - die Ausdifferenzierung von Staat und Wirtschaft und dann auch die »relative Autonomie« dieser beiden gesellschaftlichen Handlungsbereiche berücksichtigt, dann wird die Entsprechung des Sozialstaates zu den Erfordernissen der kapitalistischen Wirtschaft zum erklärungsbedürftigen Problem, daß und wie nämlich der Staat komplementär zu strukturellen Defiziten dieser Wirtschaft funktioniert.

(c) In den westeuropäischen Industriegesellschaften ist der Sozialstaat in Antwort auf die sogenannte »Arbeiterfrage«, also auf die strukturell unsichere Existenzsicherung der Lohnabhängigen entstanden. Als Sozialstaat hat der Staat »externe« Probleme zu seinen eigenen Problemen gemacht und stellt in der Folge eigene Mittel zur Verfügung, um diese »externen« Probleme zu bewältigen. In dieser systemtheoretischen Sicht ist der Staat eines von verschiedenen Funktionssystemen der Gesellschaft - und zuständig für verbindliche Entscheidungen und deren Durchsetzung. Um diese Funktion erfüllen, also Entscheidungen innerhalb der Gesellschaft durchsetzen zu können, muß der Staat gesellschaftliche Verwerfungen und Krisen als seine eigenen Probleme erkennen und sich im eigenen Interesse auf deren Bearbeitung einlassen. Nachdem die Lohnabhängigen in den westeuropäischen Gesellschaften ihre strukturell unsichere Existenzsicherung problematisierten und durch politische Organisationen ihre Forderungen nach sozialer Sicherung zu einem gesellschaftlichen Problem machen, darüber hinaus entsprechende Ansprüche an den Staat richten konnten, nahm der Staat diesen Protest als Probleme seiner Herrschaft wahr. Er sah sich genötigt, die Existenzsicherung der Lohnabhängigen in den Fällen zu übernehmen, wo sie innerhalb der Wirtschaft unberücksichtigt bleibt. Defizite der kapitalistischen Wirtschaft sind also nicht automatisch und direkt auslösende Momente für den Sozialstaat, sondern nur dann, wenn die Akteure staatlicher Macht diese Defizite als Problem der staatlichen Herrschaft wahr- und annehmen.

Mit der Etablierung und dem Ausbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme suchte man in den westeuropäischen Gesellschaften zunächst die »Arbeiterfrage« zu bewältigen. Nach diesem Vorbild wurden jedoch zunehmend auch andere gesellschaftliche Probleme in Leistungs- und Regelungsansprüchen an den Staat umgemünzt, und vom Staat in sozialstaatlicher Weise angenommen.

Im Gesamtzusammenhang einer Gesellschaft vertritt der Staat demnach das »Interesse an sich selbst« - und nicht automatisch das Gemeinwohl. Damit verliert zwar die konservative Vorstellung vom Staat als Garanten des Gemeinwohls ihre Plausibilität. Jedoch wird deshalb keineswegs eine normative Konzeption vom Sozialstaat überflüssig. Im Gegenteil: In den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen werden die an den Staat adressierten Leistungs- und Regelungsansprüche normativ begründet. Und nicht zuletzt, weil derartige Ansprüche öffentlich mit guten Gründe begründet werden können, erreichen sie gesellschaftliche Aufmerksamkeit und Zustimmung - und werden gerade so für die Akteure staatlicher Herrschaft zum Problem. Was diese wiederum als Probleme für den Staat wahrnehmen und entsprechend sozialstaatlich zu bewältigen suchen, ist auch von ihren normativen Überzeugungen abhängig. In der Gesellschaft geäußerte Leistungs- und Regelungsansprüche werden sie nämlich nicht nur in funktionaler Perspektive, sondern auch auf Grund von normativen Bewertungen sichten und gewichten. Die Entstehung und Entwicklung der sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesysteme ist deshalb immer auch von einer »Ethik des Sozialstaates« abhängig, daß und in welchem Maße sowie über welche Instrumente der Staat für die soziale Sicherung und Fürsorge der Bürger verantwortlich ist. Und diese »Ethik des Sozialstaates« können die Akteure staatlicher Herrschaft nicht in eigener Regie und eigenem Interesse »erfinden«. Sie wird statt dessen von den sozialpolitisch engagierten Bürgern und ihren Organisationen in öffentlichen Auseinandersetzungen durch Austausch von Gründen und Gegen Gründen gefunden - wenn auch immer wieder aufs Neue. In diesen Auseinandersetzungen werden auch die Gründe be- und gegebenenfalls auch entwertet, die die Akteure staatlicher Macht zur Verteidigung ihrer Sozialpolitik vorzubringen suchen.

(3.) Dadurch, daß mit seinen Sicherungs- und Fürsorgesystemen materielle Leistungsverpflichtungen übernommen wurden, hat der Sozialstaat zugleich das Problem, die zur Leistungserbringung notwendigen Mittel durch Steuern oder durch Beiträge aufzubringen. Gerade als Sozialstaat wurde der Staat damit von der Wirtschaft abhängig - so sehr, daß eine funktionierende

Wirtschaft zur Voraussetzung staatlicher Herrschaft wurde. Wirtschaftliche Funktionsstörungen bereiten folglich auch dem Sozialstaat eigene Probleme. Daher muß er wirtschaftliche Erfordernisse beachten sowie die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft fördern. Im Sozialstaat gelangen daher materielle Leistungsansprüche der Lohnabhängigen mit den Erfordernissen einzelwirtschaftlicher Marktwirtschaften in ein staatlich vermitteltes Verhältnis. Dieses Verhältnis immer wieder neu abzustimmen, also die Interessen der Gesellschaftsmitglieder nach sicherem Lebensunterhalt mit den Erfordernissen der Wirtschaft zu »versöhnen«, ist daher die diffizile Aufgabe, vor der sich die sozialpolitischen Akteure gestellt sehen.

Häufig wird ihnen dabei - sowohl von neoliberalen Wirtschaftstheoretikern wie auch von politisch-ökonomisch geschulten Soziologen - ein grundlegender Widerspruch vorgehalten, der zwischen den sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesystemen und den einzelwirtschaftlich verfaßten Volkswirtschaften bestehen soll. Das ordoliberalen Ordnungskonzept der Sozialen Marktwirtschaft beruht dagegen auf der Einsicht, daß sozialstaatliche Kompensationen wie auch Interventionen ein notwendiges Erfordernis funktionierender Marktwirtschaften ist, daß also Marktwirtschaften nur mit sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesysteme ein möglichst hohes Volkseinkommen bewerkstelligen können. In der ordoliberalen Vorstellung bezeichnet das Adjektiv »sozial« den Sachverhalt, daß Märkte gesellschaftliche Konstruktionen sind und darüber hinaus dauerhaft der konstruktiven Energie der Gesellschaften brauchen. Das Konzept der sozialen Marktwirtschaft ist daher auch weniger an die einzelwirtschaftlichen Akteure auf den Märkten, als vielmehr an die Gesellschaftsmitglieder adressiert, die von einer bestimmten Organisation der Wirtschaft überzeugt werden sollen: Damit Marktwirtschaften die gesellschaftlich erwünschten Ergebnisse erbringen, müssen durch den Staat entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen und auf diesem Wege die einzelwirtschaftlichen Aktivitäten gerichtet werden. Durch seine Sicherungs- und Fürsorgesysteme hat der Staat einerseits die Qualifikationen sowie die dauerhafte Reproduktion der Arbeitskräfte und andererseits die dauerhafte Nachfrage von Konsumenten zu sichern. Im Konjunkturverlauf kann er vermittels dieser Systeme durch antizyklische Steuerung der Nachfrage die Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung abschwächen helfen.

Für seine Sicherungs- und Fürsorgesysteme okkupiert der Sozialstaat einen erheblichen Anteil des gesellschaftlich verfügbaren Volkseinkommens, an dessen Produktion er selbst nicht, zumindest nicht maßgeblich beteiligt ist.

Deswegen aber wird der Sozialstaat wirtschaftstheoretisch und -politisch zurückgestellt und - nach dem Motto der Kuchen-Ökonomie: »Erst muß gebacken werden, was verteilt werden kann« - Fragen der sozialen Sicherung den Fragen der Produktion des Volkseinkommens nachgeordnet. Trotz dieser in den Industriegesellschaften recht populären Vorstellung ist die über den Sozialstaat laufende Verteilung keineswegs ein nachrangiger Sachverhalt. Dies gilt nicht nur allgemein, sofern der Sozialstaat Erfordernisse einer funktionierenden Marktwirtschaft erfüllt. Dies gilt auch konkreter, da die sozialstaatlich beeinflusste Ausgangsverteilung mit über die Produktionsstruktur und das Produktionsniveau, über die Höhe der einzelnen Einkommen und deren Struktur sowie über das gesamte Einkommensvolumen mitentscheidet. Über die sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesysteme werden daher nicht volkswirtschaftlich sekundäre Sachverhalte geregelt, sondern zugleich die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft gesichert, die gesellschaftlich notwendigen Güter und Dienstleistungen zu produzieren. Weil in Marktwirtschaften Produktion und Verteilung gleichursprüngliche Sachverhalte sind, sind auch Sozial- und Wirtschaftspolitik gleichwichtige Politikfelder des Staates.

Um die Existenzrisiken der abhängig Beschäftigten aufzufangen, greifen die sozialstaatlichen Systeme über Steuern und Beiträge auf die erwirtschafteten Einkommen, insbesondere aber auf die Gehälter und Löhne der abhängig Beschäftigten zurück. In diesem Sinne reagiert der Sozialstaat auf die marktvermittelte »Primärverteilung« des arbeitsteilig produzierten Volkseinkommens in ungleichen Markteinkommen und leistet die »Umverteilung« dieser ungleichen Einkommen zu Zwecken der sozialen Sicherung und Fürsorge, bietet also eine sozialpolitisch interessierte »Sekundärverteilung«. Kurzschlüssig wird deshalb häufig die »Primärverteilung« über ungleiche Markteinkommen für wirtschaftlich grundlegender gehalten als die »Sekundärverteilung« über sozialstaatlich organisierte Leistungen. Doch auch wenn die Verteilung über ungleiche Markteinkommen, d.h. über Prozesse der Lohn-, Gewinn-, Zins- und Güterpreisbildung auf Märkten läuft, wird deren marktwirtschaftliche Logik über- und damit fehleingeschätzt. Die Differenzen der funktionalen und interpersonellen Einkommensverteilung lassen sich nämlich weit weniger durch das Gesetz von Angebot und Nachfrage und nach dem Gesichtspunkt der Leistungsbewertung - etwa im Sinne der Grenzproduktivitätstheorie - erklären. Weit mehr werden sie durch soziale Setzungen vorentschieden bzw. geprägt: von der gesellschaftlich gewährten oder politisch geförderten Struktur der Vermögensverteilung über die Art und Weise der gesellschaftlichen Investitionen in Bildung und Infrastruktur sowie die soziale

Technikentwicklung bis hin zu kulturell tradierten Bewertungen von (Aus-) Bildungsabschlüssen und Berufen. Die Zurückstellung der Sozialtransfers als »Sekundärverteilung« erscheint dann als wenig plausibel, wenn diese sozialen Voraussetzungen der marktvermittelten Einkommensverteilung mitbedacht werden. Besser lassen sich die Verteilung über den Markt sowie die über den Staat laufenden Sozialtransfers als zwei unterschiedliche Verteilungsstrukturen moderner Gesellschaften begreifen, die abweichende Funktionen der Verteilung unterschiedlich gut erfüllen können: Weil über eine differentielle Verteilung ungleicher Markteinkommen vergleichsweise präzise monetäre Leistungsanreize an den wirtschaftlich notwendigen Stellen gesetzt werden können, ist sie für kapitalistische Marktwirtschaften funktional. Dagegen erfüllt die sozialstaatlich organisierte Verteilung über Sozialtransfers die Funktion, die materiellen Ressourcen der Gesellschaft gemäß politischer Bedarfsfestsetzungen einzusetzen.

Nicht zuletzt mit Hilfe der sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesystemen ist es in den westeuropäischen Gesellschaften nach dem zweiten Weltkrieg in einer lang andauernden Prosperitätsphase gelungen, einen deutlich ansteigenden Reichtum zu produzieren und daran auch mehr oder weniger die gesamte Bevölkerung mit Wohlstandsgewinnen zu beteiligen. Im Windschatten dieser wirtschaftlichen Entwicklung haben sich die westeuropäischen Gesellschaften zugleich als demokratische Gesellschaften stabilisieren bzw. fort- und weiterentwickeln können. So hat sich etwa auch die Bundesrepublik zu einer demokratischen Gesellschaft gemausert: Obgleich nach der militärischen Zerschlagung des braunen Terrorregimes in Westdeutschland die demokratischen Verfahren und Institutionen oktroyiert werden mußten, gelang es den Bundesbürgern in den Jahrzehnten eines ständig wachsenden Wohlstands doch, diese Institutionen und Verfahren mit eigenem demokratischen Geist zu erfüllen. Dieser Entwicklung voraus-eilend haben die Verfassungsväter und -mütter den bundesdeutschen Staat im Grundgesetz als einen »demokratischen und sozialen Bundesstaat« bestimmt. Standen sich in den fünfziger Jahren Sozialstaatsbefürworter und -gegner bei der Interpretation dieses Verfassungsgrundsatzes unversöhnlich gegenüber, so darf in der Bundesrepublik inzwischen doch als Konsens gelten, daß die in der Verfassung angezielte demokratische Gesellschaftsordnung sozialstaatlicher Sicherungssysteme bedarf. Die staatsbürgerliche Gleichheit kann der liberale Rechtsstaat nämlich nur dann garantieren, wenn er die Staatsbürger auch in materieller Hinsicht derart qualifiziert, daß sich aus allgemeinen Gesetzen auch gleiche Rechte ergeben können. In diesem Sinne ist der Sozialstaat das materielle Substrat des liberalen Rechtsstaates,

den sich die westeuropäischen Gesellschaften als ihre staatliche Organisation »gewählt« haben. Der Staat als Funktionssystem verbindlicher Entscheidungen wird von demokratischen Gesellschaften zu ihren Zwecken, nämlich zur Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe und Mitwirkung aller Bürger in Anspruch genommen. Als Rechtsstaat garantiert er den Bürgern formal gleiche Rechte auf Teilhabe und Mitwirkung und als Sozialstaat die materiellen Voraussetzungen dieser gleichen Rechte. Dabei erfüllt der Staat diese Funktionen nicht automatisch »aus freien Stücken«, sondern muß dazu immer wieder von Seiten der gesellschaftlichen Akteure gedrängt werden. Dies gelingt allerdings nur in dem Maße, als sie über demokratische Verfahren die Akteure staatlicher Herrschaft kontrollieren können.

Zusammenfassend läßt sich damit in der Tradition der westeuropäischen Sozialpolitik eine doppelte Begründung sozialstaatlicher Sicherungs- und Fürsorgesysteme vorlegen: In Kompensation von Defiziten einzelkapitalistischer Marktwirtschaften braucht es den Sozialstaat, um dauerhaft die Grundlagen der wirtschaftlichen Entwicklung zu sichern. Wenn auch sozialstaatliche Institutionen und Verfahren immer wieder einzelwirtschaftliche Interessen verletzen werden, sind sie für Marktwirtschaften gleichwohl ein funktionales Erfordernis. Gleichzeitig haben die sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesysteme eine politische Funktion, nämlich die materiellen Voraussetzungen dafür zu sichern, daß sich alle Bürger in den politischen Prozessen selbst vertreten können. In diesem Sinne ist der Sozialstaat für demokratische Gesellschaften funktional - und darin unersetzbar.

(4.) In den westeuropäischen Industriegesellschaften haben die Staaten leistungsstarke Sicherungs- und Fürsorgesysteme über lange Zeitstrecken hinweg ausbilden und -bauen können. Genau diese Zeit haben jedoch die Staaten in den osteuropäischen Transformationsgesellschaften nicht! Sie stehen vor der Herausforderung, sich in kürzester Frist in einer doppelten Weise zurückzunehmen: Um den Übergang zu einer vom Staat entkoppelten Marktwirtschaft zu ermöglichen, müssen sie *erstens* Kontrollen wirtschaftlicher Entscheidungen aufgeben und den einzelwirtschaftlichen Akteuren überlassen. Zugleich müssen sie Prozesse der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung freigeben sowie Kontrollen staatlicher Herrschaft einräumen, und so den Übergang zu einer demokratischen Gesellschaft bereiten. In beiden Transformationsprozessen werden die osteuropäischen Staaten vor extrem unterschiedliche, z.T. auch widersprüchliche Anforderungen gestellt - und zwar gerade hinsichtlich der sozialen Sicherungs- und Fürsorgesysteme. Gesellschaftlich werden an diese Staaten sozialpolitische Ansprüche

adressiert, die diese im Folge der Demokratisierung staatlicher Herrschaft nicht einfach ignorieren können. Gegensätzliche Ansprüche scheinen jedoch im Prozeß der wirtschaftlichen Transformation zu bestehen, daß die »jungen« Marktwirtschaften nämlich nicht mit Lasten der sozialen Sicherung überfordert werden. Trotz ihrer Widersprüchlichkeit müssen diese Anforderungen von den Staaten zugleich beantwortet werden, wobei die Befriedigung der einen Ansprüche häufig die erfolgreiche Lösung der anderen voraussetzen. Leistungsstarke Sicherungssysteme brauchen etwa funktionierende Marktwirtschaften, zu deren Entwicklung es jedoch wiederum leistungsstarker Sicherungssysteme bedarf. Während die Staaten sozialstaatliche Sicherungs- und Fürsorgesysteme zu etablieren und zu bewähren suchen, stehen sie zudem im Nebeneinander zu den westeuropäischen Sozialstaaten. Einerseits begründen deren ausgefeilten Sicherungs- und Fürsorgesysteme die Erwartungen und Ansprüche innerhalb der Transformationsgesellschaften, bemißt die Bevölkerung etwa die Akteure staatlicher Sozialpolitik am Leistungsniveau der westeuropäischen Sicherungssysteme. Andererseits haben die Staaten die Auflagen externer Geldgeber zu erfüllen, die mit dem Ziel einer schnellen und hohen Prosperität gerade die sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsfreiräume der osteuropäischen Staaten eng begrenzen.

Unter diesen Bedingungen hat die Sozialpolitik in den Transformationsgesellschaften einen schlechten Stand! Aus der Gleichzeitigkeit von wirtschaftlicher und politischer Transformation ergeben sich spezifische Existenzrisiken und Sicherungsprobleme, auf die die Transformationsgesellschaften jedoch schnelle Antworten finden müssen. Unter Zeitdruck dienen die westeuropäischen Sicherungs- und Fürsorgesysteme als Vorbilder, die jedoch eine in den Transformationsgesellschaften noch nicht erreichbare Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften voraussetzen. Im institutionellen Arrangement auf westeuropäische Vorbilder festgelegt gelten die angezielten Sicherungs- und Fürsorgesysteme daher gleichzeitig als (noch) unfinanzierbar. Deswegen wurden sie bislang auch nur in ersten Schritten etabliert. In den Transformationsgesellschaften steht die Sozialpolitik damit aber in der Gefahr, zum »häßlichen Entlein« der Transformationspolitik zu werden. Statt einen eigenständigen und unverzichtbaren Beitrag zur wirtschaftlichen und politischen Transformation zu leisten, wird der Sozialpolitik allenfalls zugetraut, die unerwünschten, vielleicht auch nur die dramatischsten sozialen Folgen der Transformation aufzufangen. Die für den Sozialstaat angezielten Sicherungs- und Fürsorgesysteme setzen nämlich leistungsstarke Volkswirtschaften voraus. Deswegen müssen sich auch die staatlichen Aktivitäten zu-

nächst darauf konzentrieren, durch Ordnungs- und Strukturpolitik die Volkswirtschaften »auf Trab zu bringen«. Bis dahin hat die Sozialpolitik »noch« zurückzutreten und sich mit den bescheidenen Möglichkeiten der wirtschaftspolitisch dominierten Haushalte zu begnügen.

Zumindest durch die sozialpolitischen Erfahrungen in den westeuropäischen Industriegesellschaften wird diese nachrangige Rolle der Sozialpolitik in der Transformation nicht bestätigt. Funktional hat sich in diesen Gesellschaften ein »starker Sozialstaat« nämlich sowohl als ein Erfordernis von Marktwirtschaften als auch von demokratischen Gesellschaften erwiesen. Orientieren sich die Transformationsgesellschaften weniger an den westeuropäischen Instrumenten, sondern mehr an der funktionalen Bedeutung des Sozialstaates, dann erscheint Sozialpolitik als notwendiger Bestandteil der wirtschaftlichen und politischen Transformation selbst. Statt also nur soziale Verwerfungen der Transformation aufzufangen und ansonsten auf kommende Zeiten wirtschaftlicher Prosperität zu warten, tragen in diesem Verständnis entsprechend ausgerichtete Systeme der sozialen Sicherung und Fürsorge zur wirtschaftlichen und politischen Transformation selbst bei. So können etwa sozialstaatliche Aktivitäten zur Verlässlichkeit der inländischen Nachfrage beitragen und so an der Ausbildung von Binnenmärkten, einer Voraussetzung leistungsstarker Volkswirtschaften, mitwirken. Daneben können geeignete Sicherungs- und Fürsorgesysteme auch die Demokratisierung der osteuropäischen Gesellschaften vorantreiben, nämlich allen Bürgern die Möglichkeiten gesellschaftlicher Beteiligung einräumen helfen. In dem Maße, wie sozialstaatliche Instrumente die wirtschaftliche und politische Transformation motorisch vorantreiben helfen, gehören auch die von ihm verursachten Kosten zu den Zukunftsinvestitionen, ohne die es keinen Übergang zu Marktwirtschaft und Demokratie gibt.

(5.) Unter dem extremen Zeit- und Problemdruck orientieren sich die Sozialpolitiker in den Transformationsgesellschaften an den westeuropäischen Sicherungs- und Fürsorgesystemen. Insbesondere die in Deutschland in der Tradition der Bismarckschen Sozialgesetzgebung entwickelten Sicherungssysteme haben in den osteuropäischen Gesellschaften vielfach Modellcharakter. Da er wesentlich auf dem Organisationsprinzip der Versicherungen aufbaut, erscheint der bundesdeutsche Sozialstaat erstens besonders »marktkonform«, spiegelt er doch in seinen Leistungen marktwirtschaftlich erzeugte Ungleichheiten und bestärkt damit - obgleich »starker Sozialstaat« - die wirtschaftlich funktionalen Leistungsanreize. *Zweitens* haben sich die bundesdeutschen Sicherungssysteme in der Epoche des wirtschaftlichen

Aufbaus bewährt und gelten als Bestandteil des deutschen »Wirtschaftswunders«. Sowohl in systematischer als auch in historischer Perspektive dienen sich daher die Institutionen und Verfahren des bundesdeutschen Sozialstaates als geeignete Instrumente der Sozialpolitik im Übergang zur Marktwirtschaft an. Jedoch sollte nicht übersehen werden, daß sich gerade diese Sicherungssysteme gegenwärtig in der »Krise« befinden, zumindest aber in die »Krise« geredet werden, auf die zukunftsfähige und sozial akzeptable Antworten erst noch gefunden werden müssen.

Zweifelsohne steht die Bundesrepublik im internationalen Vergleich mit ihrem »sozialen Netz« recht gut dar. Gewoben wurde dieses Netz in einer Situation dauerhaften Wachstums und der Vollbeschäftigung. Deshalb ging es in der jungen Bundesrepublik auch darum, die Beschäftigten und ihre Familien vor sozialen Risiken (vor allem Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter) abzusichern und dabei ihren durch Erwerbsarbeit erreichten Lebensstandard zu sichern. In der Folge wurden die sozialstaatlichen Instrumente auf die Erwerbsarbeit hin konzentriert: Die Rechte auf alle attraktiven Sozialleistungen werden durch »geregelter Arbeit« erworben; auch die Höhe dieser Leistungen entscheidet sich in der Regel nach der Höhe der zuvor erzielten Erwerbseinkommen. Lediglich für atypische Lebensbiographien wurde mit der Sozialhilfe ein untergründiges Auffang- und Hilfeinstrumente geschaffen, um auch Menschen »in besonderen Lebenslagen« zu unterstützen bzw. in Fällen außergewöhnlicher Not »Hilfe zum Lebensunterhalt« zu gewähren. Über die Erwerbsarbeit werden die sozialstaatlichen Instrumente auch finanziert: Die Sozialversicherungen, also die komfortablen Sicherungssysteme, ziehen bei den Beschäftigten Anteile ihres Erwerbseinkommens ein und tragen damit die Leistungen für diejenigen, die ihren Lebensunterhalt vorübergehend bzw. altersbedingt nicht durch Erwerbsarbeit bestreiten können. Über die Sozialversicherungen wird also ein solidarischer Ausgleich zwischen den Beschäftigten, damit aber eine auf die Erwerbspersonen beschränkte Solidarität organisiert. Dagegen ist das Fürsorgesystem, also die Sozialhilfe, steuerfinanziert, wird damit von der gesamten Bevölkerung als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe aufgebracht. An dieser Grundstruktur der bundesdeutschen Sicherungssysteme hat sich über die Jahrzehnte nichts geändert. Entsprechend werden Lebensbiographien, die zu den Unterstellungen dieser Struktur passen, die also auf »geregelter Arbeit« basieren und in einer »ordentlichen« Familie eingefügt sind, bis heute gut abgesichert.

Seit Ende der 70er Jahre hat sich die gesellschaftliche Situation in der Bundesrepublik jedoch grundlegend geändert, ohne daß die sozialpolitischen Instrumente auf diese Veränderungen eingestellt wurden. In der Folge verweigert der bundesdeutsche Sozialstaat vielen Menschen Unterstützung in dem notwendigen Umfang; es bestehen für zunehmend mehr Menschen z.T. dramatische Versorgungs- und Sicherheitslücken. Sozialpolitisch sind vor allem zwei *Trends* bedeutungsvoll: Die Massenarbeitslosigkeit prägt bereits seit Ende der 70er Jahre die bundesdeutsche Gesellschaft, so daß zunehmend Menschen vom Schicksal der Arbeitslosigkeit - z.T. auch auf Dauer - betroffen sind. Das Beschäftigungsdefizit resultiert vor allem aus strukturellen Ursachen, sofern nämlich das säkular schrumpfende Erwerbsarbeitsvolumen auf ein gleichzeitig steigendes Angebot von Erwerbspersonen trifft. Etwas früher setzt ein zweiter Veränderungsprozeß der bundesdeutschen Sozialstruktur ein: Spätestens seit Ende der 60er Jahre haben sich auf einem hohen Wohlstandsniveau die standardisierten Lebenslagen der Bevölkerung aufgelöst. In einem Prozeß der Individualisierung ist eine *Vielzahl* neuer und alter Lebensformen nebeneinander getreten, deren Träger die einzelnen Individuen zunehmend selbst sind. *Erstens* wird also in der Bundesrepublik die gesellschaftlich vorhandene Erwerbsarbeit nicht mehr gleichmäßig auf die Bevölkerung aufgeteilt, und *zweitens* gilt die auf die Kleinfamilie gestützte Lebensform nicht mehr gesellschaftsweit.

Beharrlich den solidarischen Ausgleich zwischen den Beschäftigten und ihren Familien organisierend, übergeht der bundesdeutsche Sozialstaat diese beiden sozialstrukturellen Veränderungen - und produziert somit Versorgungs- und Sicherungslücken:

- Wegen ihrer Zentrierung auf die Lohnarbeit rechnen die komfortablen Sicherungssysteme mit dauerhafter Beschäftigung als gesellschaftliche Normalität, ohne daß sie aber ihre Normalitätsstandards für alle durchsetzen können. Sie setzen Erwerbsarbeit voraus, können jedoch nicht allen Einwohnern eine Erwerbsarbeit garantieren. In dem Maße, wie Menschen aber eine dauerhafte Beschäftigung verfehlen, werden aus den lohnarbeitszentrierten *Zugangsvoraussetzungen* der Sicherungssysteme *Zugangsbarrieren*.
- In den komfortablen Sicherungssystemen werden kollektive und für kapitalistische Industriegesellschaften typische Standardrisiken gesichert, wobei die Art der Sicherung auf typische **Lebensformen** in kleinbürgerlichen Familien zugeschnitten ist. Sowohl die Aufmerksamkeit für kollektive Standardrisiken wie auch die Normalitätsunterstellung »ordentlicher Familien« scheitern an der Individualisierung und der sich in Folge ein-

stellenden Pluralisierung von Lebenslagen. Gegenüber den Risiken, die mit dem Zwang zur individuellen Wahlbiographie verbunden sind, bleiben die bundesdeutschen Sicherungssysteme blind - und berücksichtigen daher die von diesen Risiken her einsetzenden Armutskarrieren nicht. Darüber hinaus verlassen sie sich selbst in ihren eingespielten Sicherungsleistungen auf familiäre Lebensformen, die aber von zunehmend mehr Menschen »verfehlt« bzw. abgelehnt werden.

- Weil die bundesdeutschen Sicherungssysteme mit ähnlichen Lebensformen rechnen, haben sie keinen Ausgleich zwischen den Haushalten organisiert, um Lasten der Kindererziehung auszugleichen. Der bundesdeutsche Sozialstaat rechnet statt dessen nur mit familieninternen Solidaritätsleistungen, besteht also auf einem Ausgleich zwischen den Generationen jeweils einer Familie. Inzwischen aber sind die Lasten der Kinderversorgung und -erziehung ungleichmäßig verteilt, da nicht mehr alle Menschen in Familien bzw. nicht mehr alle Erwachsenen mit Kindern leben wollen oder können. Ohne fairen Kinderlastenausgleich werden jedoch die Haushalte mit (vielen) Kindern mit familieninternen Solidaritätsleistungen überfordert, während die kinderlosen Haushalte nur weit unter ihren Möglichkeiten an der gesellschaftlichen Aufgabe der Kindererziehung beteiligt werden.

Der bundesdeutsche Sozialstaat liegt also auf unzeitgemäßen Normalitätsunterstellungen auf, verfehlt damit aber die Normalität von zunehmend mehr Gesellschaftsmitglieder. Nachträglich wird damit manifest, daß die in der Bundesrepublik etablierten Sicherungssysteme Vollbeschäftigung und standardisierte Lebensformen als Voraussetzung haben, selbst diese Voraussetzungen jedoch nicht sichern können. Als Vorbild für die Sozialpolitik in den Transformationsgesellschaften taugen diese Sicherungssysteme daher nur in den Maße, wie dort diese Voraussetzungen auf längere Zeit bestehen werden.

In der Bundesrepublik dagegen ist eine grundlegende Reform seiner Verfahren und Institutionen angesagt, steht also der - wie es in den sozialpolitischen Auseinandersetzungen häufig heißt: - »Umbau« der sozialstaatlichen Instrumente an. Angesichts der skizzierten Problemlagen geht es in diesem Umbau vor allem darum, das in den Sozialversicherungen hervorragend vertretene Prinzip der Lebensstandardsicherung zugunsten einer Grundsicherung zurückzunehmen. Statt auf Ansprüche aus »geregelter Arbeit« und von »ordentlichen Familien« sowie ausschließlich nach dem Äquivalenzprinzip zu reagieren, müssen die sozialstaatlichen Sicherungssysteme allen Menschen

das zum Leben *in* einer Gesellschaft notwendige Minimum an Gütern und Dienstleistungen sichern. Anspruch und Höhe einer solchen Grundsicherung müssen ebenso von einer vorgängigen Erwerbsbiographie abgekoppelt werden, wie die Individuen unabhängig von ihren familiären Beziehungen und Positionen als Anwärter auf eine solche Grundsicherung ausgewiesen werden müssen. Lediglich die Lasten, die aus der Kindererziehung erwachsen, sollten als zusätzliche Leistungen den Erziehungsberechtigten zugesprochen werden, die auch die mit der Kindererziehung verbundenen Zumutungen alltäglich zu tragen haben. Das Prinzip der Grundsicherung ähnelt dem aus der staatlichen Fürsorge (Sozialhilfe) bekannten Bedarfsprinzip, insofern es von den Menschen, die als Bürger anerkannt werden, aus Bedürftigkeit in Anspruch genommen werden kann, insofern sie - aus welchen Gründen auch immer - das sozialstaatlich definierte Minimum an Gütern und Dienstleistungen unterschreiten. Vom Bedarfsprinzip dagegen unterscheidet sich die Grundsicherung, daß ihre Leistungen sich nicht am Bedarf der Individuen orientieren, sondern ausschließlich das Einkommensminimum garantieren, das »man« in der jeweiligen Gesellschaft benötigt, um sich dort in den jeweils wichtigen Entscheidungsprozessen selbst zu vertreten. Gesichert wird also ein Budget, auf das sich alle Menschen mit Bürgerstatus verlassen und das sie ihrer individuellen Lebensplanung entsprechend, also individuell verwenden können.

Eine solche Grundsicherung entspricht aber weder der in der Bundesrepublik über Jahrzehnten gepflegten Solidarität zwischen den Beschäftigten, noch dem in den Sozialversicherungen institutionalisierten Prinzip der Lebensstandardsicherung. Vielleicht läßt sich jedoch eine stärkere Gewichtung der Grundsicherung über die Idee einer »sozialen Demokratie« verteidigen. »Demokratie« meint ja nicht nur eine Form der staatlichen Herrschaft, sondern darüber hinaus eine bestimmte Form der gesellschaftlichen Integration, die auf einer gleichberechtigten Beteiligung der Bürger basiert, die sich selbst und ihre eigenen Interessen in den für sie relevanten gesellschaftlichen Entscheidungen vertreten. Um aber an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung selbstbewußt und gleichberechtigt teilnehmen zu können, bedürfen sie alle eine hinreichende, in Relation zu allen anderen definierbare Ausstattung von Gütern und Dienstleistungen. Als Funktionsvoraussetzung öffentlicher Meinungs- und Willensbildung müssen demokratische Gesellschaften diese Grundausstattung über sozialstaatliche Verfahren und Institutionen garantieren. Erst auf der Basis dieser egalitären Verteilung lassen sich - vor allem im Interesse einer effizienten Reichtumsproduktion - nichtegalitäre Verteilungsformen, wie etwa leistungsbezogene Einkommens-

differenzen, legitimieren. Denn demokratisch können unterschiedliche Wohlstandspositionen nur ausgehandelt werden, wenn zuvor allen Bürgern durch ausreichende Anteile am gesellschaftlich verfügbaren Reichtum ermöglicht wurde, sich in diesen Aushandlungsprozessen selbst zu vertreten. Unter dem Leitbild der sozialen Demokratie betrifft also die Verteilung des gesellschaftlich erzeugten Reichtums *zuvorderst* die Bestandsvoraussetzungen demokratischer Kommunikations- und Entscheidungsprozesse. Diese Voraussetzungen ihrer Demokratie müssen sich die Bürger - natürlich auch vermittels sozialstaatlicher Instrumente - durch solidarischen Ausgleich und damit wechselseitig gewähren. Demokratische Gesellschaften brauchen also die Solidarität der Demokraten, - vielleicht ein Leitbild, an dem sich die Sozialpolitik gemeinsam in West- und in Osteuropa *neu* ausrichten kann.